Le Rapport de la Commission d'enquête sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank

Commissaire

John E. Hall, C.R.

Le Rapport de la Commission d'enquête sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank

Commissaire
John E. Hall, C.R.

Secrétaire de direction
Maureen E. Cowin

Conseiller juridique
John F. Rowan, C. R.

1988

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP 32-54/1988F
ISBN 0-660-92307-6

Prix sujet à changement sans préavis

Commission of Inquiry
Concerning Certain Matters
Associated with
the Westbank Indian Band

CANADA

Commission d'enquête
concernant certaines
questions liées à la
bande indienne de Westbank

Commissioner
John E. Hall, Q.C.

Commissaire
John E. Hall, c.r.

À Son Excellence le
Gouverneur général en conseil
Ottawa, Canada.

Plaise à votre Excellence :

Par le décret PC-1986-1816 du 12 août 1986, j'ai été nommé Commissaire pour enquêter sur certaines questions liées à la bande indienne de Westbank et sur certaines questions concernant le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. J'ai maintenant l'honneur de soumettre le Rapport qui suit.

Respectueusement soumis.

Le Commissaire,

J E Hall

avril 1988

C.P./P.O. Box 48766, Succursale Bentall Station
Vancouver, Canada V7X 1A6

Table des matières

Page

Lettre de présentation iii

Table des matières v

Résumé xi

Section I — La bande indienne de Westbank

1. Introduction 3
2. Toussowasket (Mt. Boucherie Park) et questions connexes 43
3. Attribution de terres 127
4. La Norbanque 139
5. Investissements de la bande 163
6. Comptabilité 171
7. Parcs pour maisons mobiles 187
8. Mesures prises par le Ministère au sujet de Westbank 253
9. Le projet de la route 97 : Indemnité 319
10. Contrats de construction de routes 335
11. Abus possible des fonds du Ministère 363
12. Contestation à Westbank : Le Comité d'Action 369

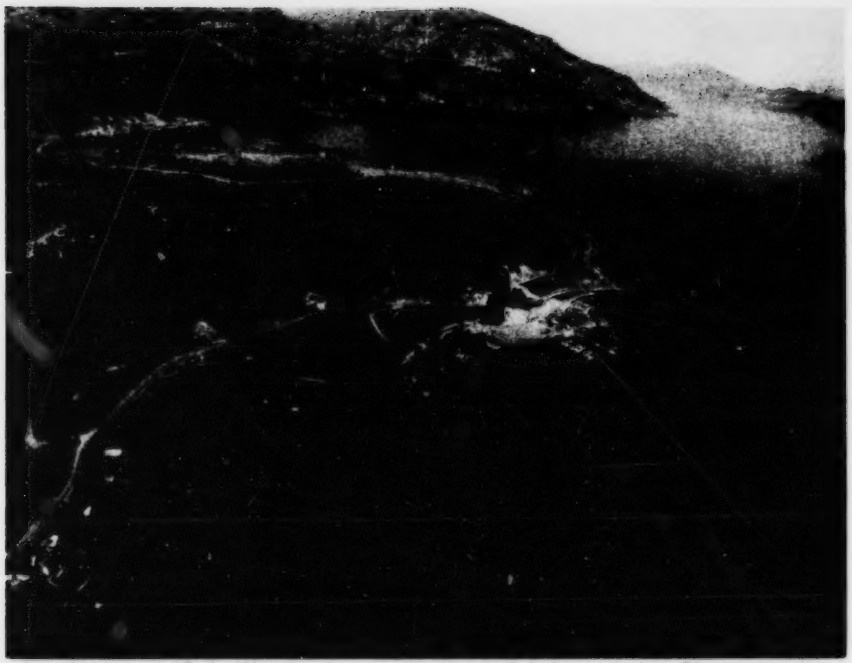
Section II — La question du changement — Loi et politique indiennes au Canada

Avant-propos 381

A. Tentatives de réforme depuis 1960 383
B. Étendue des changements possibles 403
C. Recommandations pour des changements intérimaires 427
D. Recommandations pour des changements à long terme 475

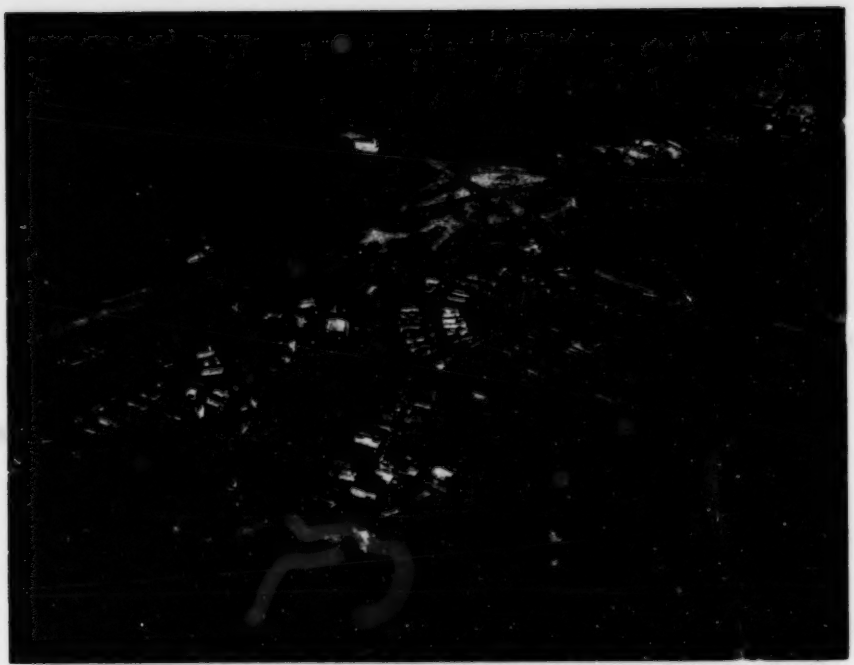
Annexes

A. Terres et deniers dans la *Loi sur les Indiens* : Étude rétrospective de certaines dispositions 491
B. Règlement de différends 551
C. Les infrastructures dans les réserves 559
D. Droit de la famille dans les réserves 567
E. La tenue de l'Enquête 577
   - Décret 578
   - Audiences 581
   - Témoins et autres personnes qui ont comparu devant la Commission 582
   - Avocats présents 584
   - Personnel de la Commission 585



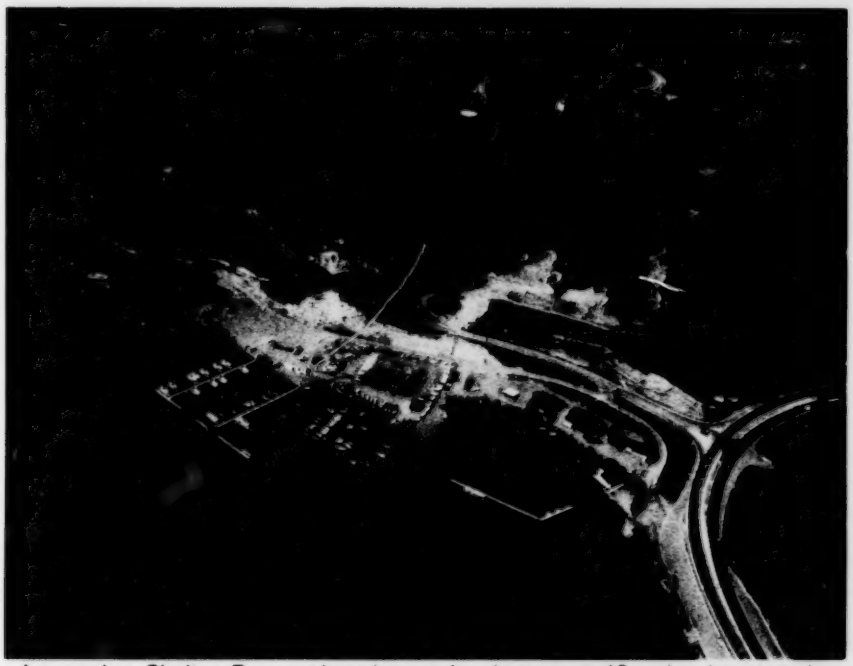
La réserve n° 10 de Westbank vue vers le nord, le long du lac Okanagan. Le pont flottant menant à Kelowna (C.-B.) est à droite.

La réserve n° 10 vers le sud-ouest. La route 97 traverse la réserve au centre gauche, passant devant les nouveaux bureaux de la bande au milieu de la photo.

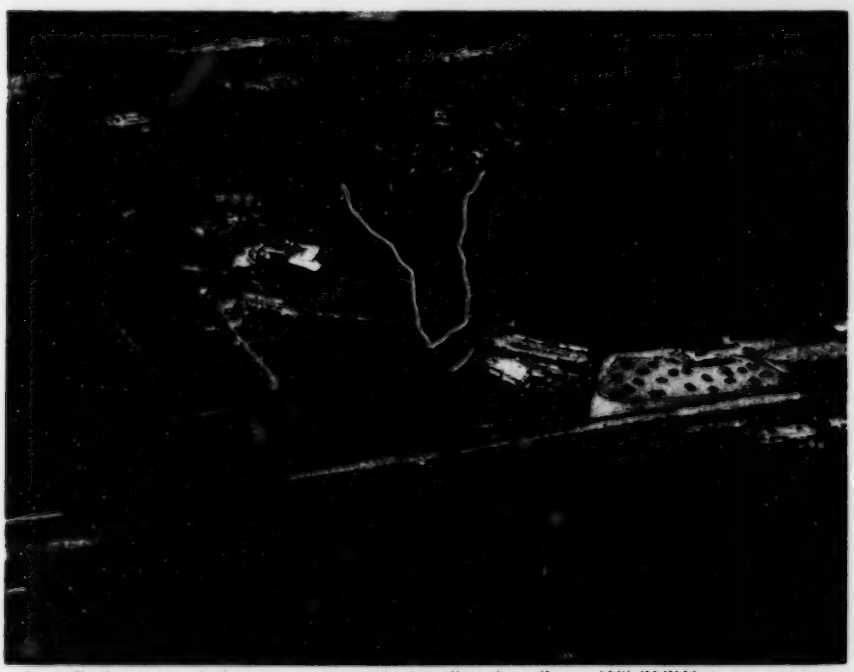


Les parcs pour maisons mobiles aménagés sur la réserve nº 9 de Westbank. McDougall Creek Estates (Toussowasket) est au centre à droite et Westview Village (exploité autrefois par Park Mobile Home Sales Ltd.), à gauche.

Plusieurs parcs pour maisons mobiles aménagés sur les rives du lac Okanagan, réserve nº 9.



La marina Shelter Bay aménagée sur la réserve n° 10 près du pont de Kelowna. En haut, le lotissement Lakeridge, aménagé par la bande de Westbank.



Installations touristiques, y compris la glissoire d'eau Wild'N'Wet au centre gauche, aménagées sur la réserve n° 9. La nouvelle route 97 est au premier plan.

Dans cette enquête tous les témoignages et toutes les pièces au dossier sont en langue anglaise. Les courtes citations du Rapport ont été traduites pour accommoder le lecteur. Toutefois, dans le cas de citations plus longues et de certaines lettres, nous avons pensé que la traduction pourrait peut-être ne pas rendre justice au texte original; nous avons donc reproduit ces textes en anglais suivis d'un résumé en français. Le lecteur aura ainsi une vue d'ensemble assez juste de ces témoignages et de cette correspondance.

RÉSUMÉ

Deux tâches distinctes ont été confiées à la présente Commission d'enquête. La première consistait à enquêter sur certaines controverses soulevées par la gestion de la bande indienne de Westbank et les relations entre celle-ci et le ministère des Affaires indiennes et du Nord entre les années 1975 et 1986. Dans ce contexte, la Commission devait aussi se pencher sur les activités des locataires et des résidents des terres de réserve de la bande indienne de Westbank pendant la même période.

La deuxième tâche de la Commission consistait à passer en revue la *Loi sur les Indiens*, S.R., c.I-6, le texte fondamental qui régit actuellement les affaires indiennes, et à recommander tout changement qu'elle jugeait bon d'apporter à cette Loi, à la gestion des terres et des deniers des Indiens, ou aux politiques et procédures du ministère des Affaires indiennes et du Nord. J'ai aussi été chargé d'examiner tout problème spécifique qui pourrait être soulevé pendant la présente enquête, et de recommander des solutions conformes à la politique gouvernementale visant à appuyer et à renforcer l'autonomie gouvernementale des Indiens dans les terres indiennes.

Le décret constituant la Commission d'enquête et exposant son mandat figure à l'Annexe E du présent rapport.

La bande indienne de Westbank est située à proximité de Kelowna, en Colombie-Britannique. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord (ci-après appelé «le Ministère») est un ministère fédéral dirigé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord. Son administration centrale se trouve à Ottawa-Hull, et son bureau régional pour la Colombie-Britannique est à Vancouver. Le bureau de district responsable de la bande indienne de Westbank se trouve également à Vancouver.

Dès le début de mon enquête, j'ai décidé qu'il conviendrait de tenir des audiences dans la région de Westbank afin de donner aux personnes intéressées l'occasion de se faire entendre. En outre, j'ai tenu des audiences à Vancouver. Toutes les personnes qui ont demandé à comparaître devant la Commission ont été admises à ce faire, et des fonds ont été accordés pour que l'ancien conseil de la bande indienne de Westbank ainsi que son conseil et ses membres actuels puissent être représentés par des avocats. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord a été représenté par son propre conseiller juridique pendant toute la durée de l'enquête. M. Fred J. Walchli, anciennement directeur général de la région de la Colombie-Britannique pour le Ministère, était également représenté par un avocat. La bande indienne de Westbank et sa compagnie de développement ayant eu des rapports étroits avec l'ancienne Norbanque, le liquidateur de cette dernière a demandé et obtenu qualité pour comparaître.

La Commission n'a pas enquêté sur un événement spécifique, mais plutôt sur une suite d'événements qui se sont déroulés pendant une longue période. Elle a examiné quelque 11 années dans l'histoire de la bande indienne de Westbank et du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Pendant cette période, la bande indienne de Westbank a connu un essor économique remarquable. En raison de leur emplacement, les réserves de la bande indienne de Westbank se prêtaient bien à l'aménagement résidentiel. Entre 1975 et 1986, on a assisté à une croissance marquée du nombre de parcs pour maisons mobiles dans la vallée de l'Okanagan (et particulièrement dans la région de Kelowna), parce que le climat de cette vallée est généralement plaisant et qu'elle est située à mi-chemin entre Vancouver et Calgary. La bande de Westbank a profité de cette croissance, et la poussée démographique qu'ont connue la Colombie-Britannique et l'Alberta de même que l'amélioration des transports ont fait nettement monter la valeur des terres de la bande ces derniers temps. Les photographies qui figurent au début du rapport donnent un aperçu de la géographie des réserves habitées de la bande de Westbank.

L'essor économique de la bande a été favorisé en 1983 par l'octroi à cette dernière de plusieurs millions de dollars en règlement des revendications relatives aux terres retranchées de la réserve. De 1982 à 1984, des sommes importantes ont été versées à la bande, et plus particulièrement à certains de ses membres, par suite d'un projet visant à améliorer l'autoroute provinciale qui traverse les réserves n^{os} 9 et 10. Cette amélioration de sa situation économique a permis à la bande de rechercher plus énergiquement un meilleur traitement de la part des banques. Il n'est pas toujours facile pour les bandes ou pour les personnes indiennes d'obtenir de bons services financiers. À la fin de 1982, la bande a acquis de nombreuses actions dans la Norbanque, et elle y a fait des dépôts de plus en plus importants. En même temps, la bande et sa compagnie de développement ont obtenu des lignes de crédit élevées et ont commencé à contracter des emprunts considérables. Le chef Ronald Derrickson faisait également affaire avec la banque à titre personnel et est devenu un emprunteur important. Il est entré au conseil d'administration de la banque au printemps de 1984, pour en démissionner en août 1985, juste avant l'échec de la banque. La faillite de la banque a mis en danger les sommes qui y avaient été déposées (au crédit de la bande ou de sa compagnie). La Banque a cessé de verser des intérêts sur les dépôts. En retour, la bande a refusé de payer l'intérêt dû sur les emprunts contractés auprès de la banque. Il est advenu que les sommes déposées étaient du même ordre que les sommes prêtées, et cette question est apparemment en voie de règlement à l'heure actuelle, même si elle n'était pas encore complètement réglée à la fin des audiences.

Le chef de la bande indienne de Westbank entre 1976 et 1986 était Ronald M. Derrickson. Par hasard ou de propos délibéré, M. Derrickson était devenu en quelque sorte la «coqueluche des médias» au fil des

ans. Certains le considéraient comme un administrateur capable et un homme d'affaires compétent. D'autres, tant au sein qu'en dehors de la bande, le considéraient comme un petit tyran qui pouvait imposer sa volonté au Ministère à son propre bénéfice et à celui de sa famille.

Lorsque le chef Derrickson est parvenu au pouvoir à l'été de 1976, il a découvert un certain nombre de problèmes. Un grand projet d'aménagement, portant le nom de Lakeridge Park et situé dans la réserve n° 10 près du lac Okanagan, avait de graves ennuis financiers. L'aménagement de ce lotissement résidentiel de prestige avait débuté sous l'administration de son frère Noll Derriksan, chef précédent. Il était loin d'avoir pris l'essor escompté. Au moment où Ronald Derrickson est devenu chef, le projet était criblé de dettes et les lots se vendaient mal. Au même moment, le parc pour maisons mobiles de son frère Noll (Toussowasket) venait d'être terminé et éprouvait des difficultés financières de taille. Construit à l'aide de fonds gouvernementaux, il accusait un taux d'endettement et de vacance élevé. Divers autres parcs pour maisons mobiles étaient en exploitation ou à l'étude par des étrangers à la bande. Certains n'étaient pas bien administrés et un grand nombre rapportaient ce que le chef Derrickson considérait comme des loyers très insuffisants.

Les terres indiennes intéressaient les promoteurs, car elles étaient relativement peu réglementées à l'échelon local. Le chef Derrickson croyait que cette situation méritait d'être examinée et peut-être améliorée. Il pensait que la réglementation produirait des recettes et assurerait des aménagements de meilleure qualité. Le chef Derrickson n'était pas homme à cacher ses talents. Il avait fait preuve de beaucoup d'énergie pour acquérir des terres pour son propre usage et il était tout aussi déterminé à obtenir un meilleur taux de rendement pour les terres de réserve des locataires qui exploitaient les parcs pour maisons mobiles. À l'insu de ces derniers, les règles du jeu venaient vraiment de changer.

M. Derrickson s'est trouvé à devenir chef au moment même où un nouveau régime ministériel d'administration prenait effet. Ce changement était nécessité par la fermeture des bureaux de district du ministère des Affaires indiennes. C'est également à ce moment que M. Fred J. Walchli est devenu directeur général de la région de la C.-B. M. Walchli avait une expérience de la gestion des terres et il était vivement intéressé à améliorer le rapport des terres indiennes.

Tous les membres de la bande n'ont pas acclamé l'arrivée du chef Derrickson. Certains estimaient qu'il était avide de pouvoir et déterminé à aménager trop rapidement les terres de la bande. Ils étaient sans doute un peu jaloux de lui car il avait réussi dans ses propres affaires, mais ils semblaient aussi craindre qu'il ne force la bande à aller trop vite. Selon les uns, la prospérité était au tournant, selon les autres, c'était la catastrophe.

Géographiquement, les réserves indiennes sont des îles situées dans des mers provinciales. Certaines lois provinciales de portée générale peuvent être applicables, mais un grand nombre ne le sont pas. En vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral est responsable des Indiens et des terres indiennes. La tenure d'une terre indienne diffère de celle d'une terre non indienne. Essentiellement, la terre ne peut pas être vendue par un particulier, mais seulement louée. Elle peut donc être aménagée à moindre coût (le promoteur n'étant pas forcé de débourser une grosse somme pour son achat), mais ce régime foncier instaure des relations de locataire à bailleur qui peuvent être cause de friction, ce qui s'est produit à Westbank dans le cas des détenteurs indiens et des exploitants de parcs pour maisons mobiles.

La bande indienne de Westbank était également préoccupée par la compétence revendiquée par le modérateur des loyers de la C.-B., fonctionnaire autorisé à contrôler les loyers des locations résidentielles en Colombie-Britannique à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Le chef Derrickson voulait que le modérateur et toutes ses oeuvres soient bannis des réserves sans délai. Seulement alors, à son avis, pourrait-on exiger des loyers rentables dans les terres de réserve. Les résidents des parcs pour maisons mobiles y étaient farouchement opposés. Un statut administratif général permettant à la bande de nommer son propre modérateur des loyers a censément été adopté, mais il semble avoir été rejeté par le Ministère. La juridiction du modérateur des loyers de la C.-B. a été confirmée par les tribunaux. Cette controverse a joué un grand rôle dans l'histoire du parc pour maisons mobiles Toussowasket racontée au chapitre 2 du présent rapport.

Des statuts administratifs ont été adoptés dans le but d'augmenter les recettes et de mieux contrôler l'aménagement des réserves à Westbank. Ces statuts administratifs ont bien sûr suscité des clameurs de protestation chez certains exploitants de parcs pour maisons mobiles. Le chef Derrickson est devenu le négociateur en chef des loyers dans la réserve et, dans plusieurs cas, il avait aussi un intérêt personnel dans la terre concernée. Il a entrepris d'augmenter nettement les loyers, ce qui n'a pas manqué de provoquer des plaintes de la part de plusieurs locataires. On a allégué que le chef désirait forcer les exploitants des parcs à déclarer faillite afin de pouvoir s'approprier les améliorations qui avaient été faites, à son profit ou à celui des autres parties pour lesquelles il négociait.

Une association des exploitants de parcs pour maisons mobiles a été formée en 1982 en réaction contre un certain nombre d'initiatives prises par le chef en 1981. Les rapports entre le conseil de bande et un nombre d'exploitants de parcs étaient marqués par l'acrimonie. Certains ont mis en doute l'éthique du conseil de bande, et en particulier du chef Derrickson. Des plaintes ont été adressées à des députés et les conflits à Westbank ont fait du bruit dans les médias.

À l'été de 1982, un individu a agressé le chef Derrickson à son domicile à Westbank. Il a été appréhendé et condamné à plusieurs années de prison. Peu après son arrestation, la police a établi qu'il avait agi sur l'ordre de tiers. Le chef Derrickson était sûr pour sa part que ce «fier-à-bras» était à la solde de certains exploitants de parcs pour maisons mobiles. Cet incident et les accusations qui en ont découlé ont fait l'objet d'une publicité tapageuse dans les médias en Colombie-Britannique et à l'échelle nationale. Les positions se sont affermies. Le chef Derrickson croyait qu'il était entouré d'ennemis. Les exploitants des parcs pour maisons mobiles qui avaient conclu des arrangements avec le gouvernement fédéral en vue de louer les terres indiennes estimaient que le transfert de l'autorité sur ces baux au conseil de bande serait contraire aux conditions des ententes signées. On soupçonnait le ministère des Affaires indiennes d'être corrompu ou négligent. De nombreux exploitants de parcs en sont venus à croire que le chef était avide de pouvoir et déterminé à les expulser des terres de réserve pour bénéficier de leurs améliorations.

La controverse à l'égard des parcs pour maisons mobiles battait son plein lorsque la Norbanque a fait faillite en septembre 1985, ce qui n'a pas manqué d'alarmer de nombreux membres de la bande qui n'avaient jamais réellement compris les transactions financières ou qui n'en avaient jamais été bien informés. Ils craignaient que les machinations du chef ne les mènent à la ruine. Un grand nombre de ces machinations n'existaient que dans l'esprit de ces membres, mais parce que l'information sur les questions financières avait été jalousement gardée, l'air était lourd de rumeurs et de renseignements erronés.

En 1986, des éléments dissidents de la bande, aiguillonnés en partie par un «consultant» non indien, ont donné libre cours à leurs frustrations dans des pétitions bien senties qu'ils ont adressées au Ministre et dans lesquelles ils accusaient le chef et l'administration de la bande de graves fautes de conduite. Ils ont allégué que le bureau local du ministère des Affaires indiennes était soit indolent soit corrompu et qu'on ne pouvait pas lui faire confiance pour donner une version exacte des faits à Westbank.

Le Ministère faisait l'objet de réclamations croissantes de la part des divers groupes indiens dans l'ensemble du Canada. Il fonctionnait en vertu d'une *Loi sur les Indiens* qui n'avait pas pour ainsi dire été mise à jour depuis sa promulgation en 1951. Cette loi ne tient pas compte des grands changements qui se sont produits dans la société indienne au cours des 35 dernières années. Le Ministère traversait une période de transition difficile pendant laquelle il transmettait des pouvoirs aux gouvernements indiens.

Pendant les 70 premières années du XX^{e} siècle, les questions intéressant les Indiens n'étaient pas généralement bien connues, mais le peuple indien est devenu beaucoup plus bruyant et politiquement actif

au cours des années 1970. Cela est particulièrement vrai en Colombie-Britannique, où controverses et disputes internes agitaient différents groupes et factions. Le Ministère en est venu à être considéré par un grand nombre d'Indiens comme une triste relique du XIX[e] siècle et un obstacle au progrès. En 1975, des Indiens mécontents ont occupé un certain nombre de bureaux de district en Colombie-Britannique. Le Ministère en a fermé certains à leur demande. Après cela, l'administration des affaires locales s'est faite de plus en plus à Vancouver. Des moyens de transport et de communication modernes ont facilité cette centralisation de l'administration, mais une certaine connaissance «sur les lieux» des conditions existant dans les diverses réserves a clairement été perdue. Tout compte fait, ces changements étaient positifs, mais le Ministère a parfois eu tendance à perdre de vue les préoccupations locales.

En ce qui concerne la situation à Westbank, le Ministère était d'avis qu'on l'accusait à tort. Il désirait que l'on mette les choses au clair et que l'on tienne compte des nouvelles orientations de principe ainsi que de la modification éventuelle des lois. Il venait de traverser une période de changement politique assez mouvementée sans que la loi s'en trouve vraiment modifiée. Je traite plus avant de ces questions à la Section II du présent rapport.

Divers rapports et études avaient été commandés en ce qui concerne les affaires à Westbank, mais on estimait que l'absence de pouvoirs suffisants leur permettant de recueillir des documents et des témoignages avait empêché les enquêteurs d'obtenir les meilleurs résultats. On croyait donc qu'une enquête approfondie s'imposait pour résoudre les problèmes survenus à Westbank, ainsi que pour examiner certaines questions plus vastes posées par la politique ministérielle et le changement éventuel de la Loi. La présente Commission a été constituée en août 1986 et chargée d'examiner la situation de Westbank spécifiquement et les préoccupations du Ministère en général.

J'ai constaté que les sources de tension à Westbank étaient typiques de celles qui existent entre les peuples indiens et non indiens dans l'ensemble du Canada. Les peuples indiens étaient plus ou moins invisibles au Canada pendant la plus grande partie du XX[e] siècle. Habitant des réserves, ils formaient une population à part et ils étaient souvent traités comme des citoyens de deuxième classe. À cette époque, leurs terres n'avaient habituellement pas une très grande valeur. Dans une large mesure, ils ne participaient pas à la vie économique du Canada.

Après la Seconde Guerre mondiale, la société canadienne a connu un certain nombre de changements. Elle s'est enrichie et elle s'est sensibilisée aux problèmes sociaux. Les terres indiennes ont pris de la valeur, parfois en raison des gisements de pétrole et de gaz qu'elles contenaient, mais le plus souvent à cause de leur proximité de régions

urbaines en pleine expansion. Westbank appartenait à cette dernière catégorie. Des terres d'une utilité marginale ont commencé, et continuent d'ailleurs, à se prêter à une plus grande utilisation. Alors qu'autrefois on les louait pour des applications agricoles et la pose d'écriteaux, on a commencé à s'en servir pour des parcs pour maisons mobiles et des buts récréatifs, puis pour des aménagements résidentiels et industriels de grande envergure.

Toute croissance, toute évolution s'accompagne toujours de controverses et de tensions. À Westbank, elle a suscité des tensions économiques entre les bailleurs indiens et les locataires non indiens. Elle a aussi donné lieu à des jalousies et des controverses entre diverses factions de la bande. Le Ministère était en pleine période de transition, abandonnant son rôle d'«agent des Indiens» pour accorder une plus grande autonomie aux gouvernements indiens à l'échelle locale. Westbank a eu la chance, ou la malchance, de connaître une forte accélération de son activité économique au moment même où le Ministère réduisait sa participation active à la gestion des bandes individuelles. En ce qui concerne les baux et les activités de location à Westbank, on constatait une absence très réelle d'autorité. Un témoin a dit que Westbank était «à l'avant-garde du changement». À certains moments, surtout à cause des personnalités en jeu, cette région ressemblait plutôt à un champ de bataille.

J'ai entendu presque tous les exploitants de parcs pour maisons mobiles à Westbank. Certains pouvaient s'entendre avec le chef Derrickson, d'autre pas. Selon d'aucuns, s'entendre avec le chef Derrickson voulait dire capituler. Le Ministère s'est retrouvé dans une situation difficile, mais en négligeant de s'attaquer plus énergiquement aux questions épineuses, il a permis à la situation de devenir de plus en plus explosive. La richesse et la puissance politique croissantes de certains membres de la famille Derrickson ont causé du ressentiment parmi des membres de la bande. L'administration de la bande a choisi de prendre une participation active dans la Norbanque. La faillite de cette banque a été le catalyseur de la vive réaction qui s'ensuivit à Westbank. Il y avait eu au préalable l'agression violente du chef Derrickson, fait qui a entraîné une publicité considérable dans la presse. Les demandes se sont faites plus insistantes pour qu'on tienne une enquête qui permettrait de découvrir les faits réels à Westbank au sujet des baux et des questions financières intéressant la bande et ses sociétés.

J'ai conclu que les exploitants des parcs pour maisons mobiles avaient des raisons légitimes de se plaindre. Le Ministère ne s'est pas toujours conformé aux conditions de leurs baux en établissant les loyers. La bande a adopté des statuts administratifs d'une façon chaotique et elle semble avoir complètement négligé de tenir des consultations préalables avec les intéressés. Le Ministère a omis d'indiquer clairement, soit aux exploitants du parc soit au conseil de bande, quelles étaient les sphères de compétence respectives du Ministère et de la bande; la confusion a persisté et la controverse a crû.

Alors que M. Leonard Crosby, chef de la Mobile Home Park Owners' Association, a grandement exagéré les méfaits et les intentions répréhensibles du chef Derrickson, il y avait un fond de vérité à son allégation selon laquelle l'administration de la bande et le Ministère ne se conformaient pas aux conditions des baux en réexaminant les loyers et qu'on aurait faussement affirmé que le statut administratif de la bande concernant le modérateur des loyers était en vigueur. Malheureusement, des parlementaires se sont montrés beaucoup trop crédules à l'égard de certaines des allégations les plus graves formulées par M. Crosby et les membres de la bande qui constituaient un "Comité d'action". Se fiant à leurs électeurs, ils ont eu un comportement alarmiste face aux événements de Westbank. Il y a effectivement eu des problèmes à Westbank et au ministère des Affaires indiennes, mais on ne peut pas parler de graves violations du Code criminel.

Le problème le plus répandu que j'ai constaté était lié aux conflits d'intérêts. Cette notion semble être virtuellement inconnue (ou complètement ignorée) à Westbank. Tout en prétendant avoir des normes dans ce secteur, le Ministère a parfois commis de graves erreurs dans son application pratique sur le terrain. Les conflits d'intérêts poseront toujours problème dans les affaires humaines. Ils sont typiques des sociétés en voie de développement économique. La nature familiale de bien des bandes indiennes rend les conflits encore plus délicats et difficiles au sein des gouvernements indiens. Ce problème se fera plus fréquent au fur et à mesure que les bandes deviendront plus actives sur le plan économique. Je crois que les recommandations que j'ai formulées à cet égard dans la Section II du rapport permettront de circonscrire le problème. La publicité que ce rapport donnera aux lacunes évidentes à Westbank constituera aussi un encouragement puissant à l'application de correctifs au Ministère et dans les bandes partout au Canada. Comme je le note ailleurs dans mon rapport, Ronald Derrickson a négligé la question des conflits d'intérêts pendant l'exercice de son mandat en tant que chef.

Les bandes indiennes doivent être gouvernées d'une façon ordonnée et systématique. C'est une condition de l'autonomie gouvernementale, et cela créera un climat de confiance chez les membres de la bande et assurera de meilleures relations entre la bande et les personnes de l'extérieur qui ont affaire à elle. Un gouvernement ouvert où l'on ne craint pas les conflits d'intérêts constitue un idéal à rechercher. À Westbank, le chef était fort et volontaire et n'a pas toujours respecté les procédures établies. C'est le vieux problème d'un gouvernement régi par les hommes et non par les lois.

Je n'ai pas constaté de corruption au sein du ministère des Affaires indiennes, mais j'ai conclu que le Ministère n'avait pas pris en main les problèmes et qu'il avait commis des maladresses bureaucratiques. En effet, il n'a pas veillé attentivement à ce qu'on évite les conflits d'intérêts

et il n'a pas su dissiper les craintes des locataires au sujet de l'établissement des loyers. Il faut toujours se souvenir que la période de 1975 à 1985 a été très dure pour le personnel du Ministère à cause des changements dramatiques qui sont survenus dans le secteur des affaires indiennes. Certaines personnes m'ont laissé entendre que la vie des Indiens ne serait améliorée que si le Ministère était aboli.

Il n'est pas réaliste de demander l'abolition du Ministère. Il remplit des fonctions très importantes, et continuera de ce faire. Les bandes qui en ont l'aptitude doivent être encouragées à accepter la plus grande autonomie gouvernementale possible, mais un grand nombre continueront d'avoir besoin d'un vaste appui de la part du Ministère. Le facteur clé dont il faut se souvenir est que les groupes qui constituent la société indienne sont à des étapes d'avancement très différentes en raison d'accidents géographiques et historiques. Les besoins diffèrent selon les régions, et j'ai recommandé d'apporter des changements à la législation et à la politique du Ministère en vue de répondre aux besoins et aspirations des divers groupes servis par celui-ci.

Il y aura inévitablement des tensions entre les groupes indiens et non indiens. Dans la pratique, cela signifie entre les Indiens et les gouvernements. Des questions se prêteront à une solution politique, mais d'autres devront être réglées par les tribunaux. Ces tensions seront toujours douloureuses pour tous les intéressés, mais elles constituent sans doute un préalable nécessaire à la progression sociale du peuple indien. Dans la deuxième partie de mon rapport, j'ai formulé des recommandations précises concernant les changements qu'il conviendrait, à mon avis, d'apporter à la législation et aux politiques du Ministère.

Les fonctions d'une Commission d'enquête sont nombreuses. Je crois que la plupart des participants à la présente enquête en ont tiré meilleure connaissance d'eux-mêmes et des faits pertinents. Cette connaissance leur sera précieuse à l'avenir et leur permettra de ne pas retomber dans les erreurs et les excès du passé. Les hommes politiques seront plus conscients du fait qu'ils doivent faire preuve de prudence et de circonspection lorsqu'ils sont saisis d'allégations d'inconduite. Bien des pressions différentes sont exercées sur le ministère des Affaires indiennes. Parfois il y a plus de fumée que de feu. J'ai suggéré des procédures de règlement des litiges qui, je l'espère, permettront de discerner les questions controversées qui ne devraient pas être transposées sur l'échiquier politique.

Les affaires indiennes au Canada ont été longtemps négligées. Plus récemment, elles ont reçu beaucoup, et même peut-être trop d'attention dans certains secteurs. Des questions comme l'autonomie gouvernementale ne doivent pas être réglées hâtivement. La recherche de solutions doit être systématique. La présente enquête, associée aux examens qui se poursuivent sous l'égide du Bureau du contrôleur général, devrait permettre de mieux comprendre la situation et de mettre en lumière les

changements qui s'imposent. Le fondement législatif est rudimentaire et n'est pas entièrement adapté aux conditions plus complexes du monde moderne dans lequel nous vivons; des changements seraient très utiles dans certains domaines. Nous espérons que la Commission a su mettre les choses au clair à Westbank et, grâce à ses recommandations, indiquer les changements et les initiatives qui devraient permettre une meilleure administration à l'avenir.

Section I

La bande indienne de Westbank

Chapitre 1

Introduction

La présente Commission d'enquête a été créée en vertu d'un décret en date du 12 août 1986 afin d'examiner certaines questions, liées à la bande indienne de Westbank, qui avaient soulevé la controverse publique entre 1975 et 1986. Elle devait également se pencher sur les modifications à apporter à la *Loi sur les Indiens* et à la politique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et formuler des observations au sujet de points litigieux particuliers dévoilés au cours de l'enquête. Les audiences que j'ai tenues à Westbank et à Vancouver (C.-B.) ont commencé à la fin de 1986 et se sont poursuivies tout au cours de l'été de 1987. Le décret débute ainsi :

> Vu que certaines questions liées à la bande indienne de Westbank, de Kelowna (Colombie-Britannique), sont publiquement controversées;
> Vu les allégations de mauvaise conduite dont font l'objet des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et des conseillers de la bande indienne de Westbank (la bande) relativement aux affaires de la bande;
> Et vu que ces problèmes ont fait l'objet de trois examens et que les rapports présentés à cet égard aux ministres des Affaires indiennes et du Nord canadien ne les ont pas résolus;
> À ces causes, le Comité du Conseil privé [. . .] recommande que soit émise, en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, une commission [. . .] portant nomination de M. John E. Hall, de Vancouver (Colombie-Britannique) à titre de commissaire chargé d'enquêter et de faire rapport sur les circonstances et les faits entourant la controverse, les allégations et les préoccupations susmentionnées [. . .]

Les principaux sujets d'intérêt de la Commission réunissaient les transactions visant des terres situées dans les réserves Tsinstikeptum n^os^ 9 et 10 de la bande indienne de Westbank, les finances de la bande, l'infrastructure et l'administration pratique de la bande, et les entreprises et les activités des commerçants qui ont loué des terres des réserves.

En Colombie-Britannique, la bande indienne de Westbank fait partie de ce groupe de bandes qui se situent à l'avant-garde des transformations qui se produisent et qui continueront de se produire dans les domaines qui préoccupent les autochtones au Canada. Par la même occasion, il n'est pas exagéré d'affirmer que les vingt dernières années ont été marquées par une révolution dans la façon de penser du ministère des Affaires indiennes et, en général, dans les questions intéressant les Indiens. Comme dans le cas de toutes les transformations

révolutionnaires, ou en fait de toute transformation fondamentale, des tensions et des controverses naissent au fur et à mesure que l'ordre ancien cède le pas au nouveau.

Me Cecil Branson, C.R., avocat de M. Fred Walchli, ancien directeur général régional du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en donne une description vivante dans sa plaidoirie de clôture. Il affirme :

> [Traduction]
> Dans les cas de cession de pouvoirs ou d'autonomie gouvernementale où des pouvoirs sont transmis à quelqu'un d'autre qui, pense-t-on, doit détenir ces pouvoirs, il y a forcément des problèmes qui surgissent durant la transition — le morcellement de l'Empire britannique le prouve.

Comme le mentionne le décret, certaines questions mettant en cause la bande indienne de Westbank ont déjà fait l'objet d'examens. Les rapports à cet égard ont été remis aux ministres des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque. Ces rapports ont été mis en ma disposition ainsi qu'à celle de l'avocat de la Commission.

J'ai lu ces rapports afin de me faire une idée générale de ce qui s'était passé à Westbank. Cependant, de l'avis de l'avocat de la Commission, Me John Rowan, et à mon point de vue, la méthode la plus juste d'aborder notre tâche était d'éviter les ouï-dire et de nous fier uniquement aux témoignages directs. C'est fondamentalement la méthode que nous avons suivie. Bien sûr, nombreux furent les documents déposés par les avocats, les fonctionnaires du Ministère et d'autres encore pour brosser un tableau narratif de ce qui s'était passé dans certains secteurs bien particuliers au cours des années. Si nous avions insisté pour convoquer un témoin afin d'expliquer chacun de ces documents, l'enquête se serait prolongée jusque dans la prochaine décennie.

Nous avons pu, je crois, éviter dans une vaste mesure les ouï-dire. C'est-à-dire que nous avons pu voir et entendre les témoins. Les droits de contre-interrogatoire ont été entièrement respectés. Les gens ont eu la possibilité de s'exprimer sur les sujets qui les préoccupaient. Nous aurions pu en entendre davantage et nous aurions pu en entendre moins. Nous avons dû, comme c'est le cas chaque fois qu'on a affaire à des problèmes humains, faire preuve d'un certain discernement afin de distinguer ce qui était pertinent ou utile de ce qui ne l'était pas. Les points qui, à prime abord, se présentaient sous un certain jour se sont souvent révélés très différents à la lumière de preuves ultérieures plus complètes. Nous nous sommes efforcés d'aller au fond des choses sans toutefois nous immiscer outre mesure dans les affaires personnelles des intéressés. Je n'ai pas l'intention d'entrer dans les détails de tous les sujets abordés, et en fait je ne saurais le faire. J'ai choisi ceux qui, à mon avis, méritent de figurer dans mon rapport. Ici encore, il a fallu

élaguer, sinon le rapport aurait eu la même longueur que la preuve présentée.

Les constatations et les recommandations qui portent sur la première étape de l'enquête, soit sur la situation à Westbank, se fondent sur les témoignages reçus et entendus au cours de cette étape de l'enquête. Les observations et les recommandations formulées aux termes de la seconde étape de l'enquête, parfois appelée Partie IV et portant sur les modifications possibles de la *Loi sur les Indiens* et de la politique ou des méthodes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, se fondent sur l'examen de la preuve orale et écrite mise à ma disposition et à celle du personnel de la Commission. Manifestement, nous avons alors pu tirer profit de certaines questions abordées dans la première étape.

L'histoire de la bande indienne de Westbank

Pour mieux comprendre le cadre dans lequel se sont déroulés les événements pertinents, il est souhaitable de brosser un bref tableau historique de la bande indienne de Westbank.

Cette bande vit sur les réserves Tsinstikeptum nos 9 et 10, situées sur la rive ouest du lac Okanagan, en face de la ville de Kelowna. La région fut colonisée par des non-Indiens il y a environ 120 ans et le centre de l'économie fut d'abord l'agriculture. Cette activité continue d'être importante, surtout pour ce qui est de la culture des fruits. Aujourd'hui, cependant, Kelowna et ses environs sont beaucoup plus qu'une simple région agricole, étant donné le milieu naturel fort agréable. La vallée de l'Okanagan a attiré, et continuera sans doute d'attirer, une population sans cesse plus nombreuse, dont beaucoup de gens à la retraite. Elle a connu une croissance soutenue au cours des vingt dernières années et elle a encore un potentiel considérable.

Cette croissance a eu des répercussions évidentes sur l'ensemble de la vallée de l'Okanagan et elle a particulièrement marqué l'utilisation des terres de la bande indienne de Westbank et de ses membres. Tout récemment encore, les terres réservées à la bande indienne de Westbank, à savoir Tsinstikeptum nos 9 et 10, n'avaient aucun attrait particulier. Ces deux réserves, d'une superficie d'environ 2 400 acres, sont situées sur des terrasses qui surplombent le lac Okanagan. (Une troisième réserve, située à l'écart, la Mission Creek no 8, a une superficie de cinq acres seulement et est inhabitée.) La terre est aride et même si on peut la cultiver en l'irriguant, c'est surtout en raison de leurs possibilités pour la construction domiciliaire et commerciale que les terrains ont pris énormément de valeur au cours des deux dernières décennies.

Ce n'est pas un phénomène isolé dans l'histoire des réserves indiennes de la Colombie-Britannique. Dans bien des cas, les terres attribuées aux bandes indiennes étaient celles qui semblaient avoir le moins de valeur pour l'agriculture. Elles pouvaient également être moins accessibles, étant situées sur la rive éloignée d'un lac ou d'une rivière où des colons s'étaient installés. Cependant, au fil du temps et de la croissance de la population dans la province, nombre de ces terres sont devenues très convoitées en raison de leur proximité des centres urbains en expansion, et leur valeur s'est fortement accrue. Cela s'est surtout produit dans l'intérieur central, dans la région du Lower Mainland et sur l'île de Vancouver. Conjugués à la prise de conscience politique des Indiens, ces facteurs historiques ont modifié de façon assez spectaculaire toute la question des bandes et des terres indiennes.

Ce n'est qu'assez récemment que la bande indienne de Westbank est devenue une entité distincte. C'est peut-être un facteur, quoique de moindre importance, qui a contribué à certaines controverses que j'ai examinées.

La bande de Westbank compte actuellement environ 250 membres. Elle fait partie, sur le plan historique et culturel, du groupe linguistique plus important des Okanagans, lesquels habitent depuis toujours une zone qui s'étend à peu près de la tête du lac Okanagan en Colombie-Britannique jusqu'à Spokane, dans l'État de Washington. Au Canada, les Okanagans réunissent un certain nombre de bandes, dont la bande Okanagan, la bande de Penticton, la bande de Westbank, la bande d'Osoyoos et les bandes de Upper et Lower Similkameen. On en retrouve également au sud de la frontière, dans l'État de Washington. En 1846, une frontière internationale à la hauteur du 49e parallèle a divisé la nation, ou peuple, Okanagan. Les rapports se sont toutefois poursuivis et des liens culturels et familiaux unissent encore les peuples Okanagan de la Colombie-Britannique et ceux de l'État de Washington.

La bande de Westbank a obtenu dernièrement d'être reconnue comme une bande distincte aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Avant 1963, le groupe de Westbank faisait partie de la grande bande Okanagan. En 1963, les membres de la bande Okanagan qui vivaient dans les réserves situées près de Westbank ont demandé d'être constitués en bande distincte. Le 18 octobre 1963, aux termes des dispositions de l'article 17 de la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement fédéral prenait les dispositions nécessaires pour que la bande de Westbank soit séparée de la bande Okanagan. La bande de Westbank se composait d'environ 165 membres, ce qui représentait 20 p. 100 de la bande Okanagan qui avait alors 765 membres. Les terres qui constituaient la réserve furent divisées entre les deux bandes de la façon suivante :

Bande Okanagan :	
R.I. N° 1 Okanagan	25 284,43 acres
R.I. N° 2 Otter Lake	62,00 acres
R.I. N° 3 Harris	148,29 acres
R.I. N° 6 Priests Valley	83,00 acres
R.I. N° 7 Duck Lake	429,15 acres
	26 006,87 acres

Bande de Westbank :	
R.I. N° 8 Mission Creek	5,00 acres
R.I. N° 9 Tsinstikeptum	1 544,59 acres
R.I. N° 10 Tsinstikeptum	768,34 acres
	2 317,93 acres

Les réserves allouées à la nouvelle bande de Westbank forment un tout géographique logique. Les réserves n^os 9 et 10 sont situées sur la rive ouest du lac Okanagan, entre Kelowna et Westbank. La réserve Mission Creek n° 8 est une petite réserve inhabitée sur la rive est du lac, adjacente à la ville de Kelowna. Sur le plan historique, les réserves Tsinstikeptum n^os 9 et 10 sont l'endroit où habitaient les Indiens connus maintenant sous le nom de bande de Westbank. Les réserves ont été établies en 1888 par Peter O'Reilly, commissaire des réserves indiennes désigné pour la Colombie-Britannique. À l'origine, ces terres faisaient partie de 10 réserves constituées à l'intention de la bande Okanagan. La réserve principale, Okanagan n° 1, est située à la tête du lac Okanagan.

Lorsqu'elle fut d'abord délimitée, la réserve n° 9 devait avoir une superficie d'environ 2 400 acres et celle de Mission Creek (n° 8), 55 acres. En 1913, une Commission royale d'enquête chargée des affaires indiennes pour la province de la Colombie-Britannique tenait des audiences au sujet des réserves dans la région d'Okanagan. La Commission avait été constituée en vertu d'une entente fédérale-provinciale signée en 1912, connue sous le nom «Accord McKenna-McBride». Les commissaires avaient le pouvoir de formuler des recommandations sur la taille et l'emplacement des réserves afin de résoudre définitivement toutes les questions en souffrance à cet égard entre la province de la Colombie-Britannique et le gouvernement du Canada. Les commissaires ont recommandé une réduction de la superficie des réserves n^os 8 et 9. Après cette recommandation, environ 820 acres furent «retranchés» de la réserve n° 9 et 50 acres, de la réserve n° 8. Les terres ainsi prélevées firent plus tard l'objet d'un litige entre la bande indienne de Westbank et les gouvernements provincial et fédéral. Un règlement, obtenu en 1983, entraîna la remise de certaines terres et de certains fonds à la bande.

Un certain nombre de raisons ont amené le groupe de Westbank à se séparer de la bande Okanagan. Lorsque le ministère des Affaires indiennes regroupa les Indiens qui habitaient à Westbank avec ceux qui vivaient à la tête du lac, il le fit peut-être beaucoup plus par souci de simplification administrative qu'en raison de liens historiques. Bien que les deux groupes partagent un language et un patrimoine communs, la distance qui les sépare constituait dès le départ un obstacle naturel. Sur le plan historique, les Indiens qui habitent près de Westbank ont toujours eu leur propre chef ou sous-chef. Manifestement, l'isolement géographique par rapport au peuplement principal serait un facteur important qui aurait incité la bande de Westbank à se séparer.

En 1957, les habitants des réserves nos 9 et 10 présentèrent une pétition à l'agent des Indiens de Vernon afin d'obtenir le statut de bande distincte. Dans le document en question, ils font observer que, puisqu'ils habitent à environ 50 milles de la réserve no 1 où se réunit le conseil de bande, il leur est difficile d'obtenir que le conseil accorde toute l'attention voulue aux problèmes locaux. Ils prétendent que les conseillers, qui habitent tous la réserve de la tête du lac, ne sont pas suffisamment intéressés aux affaires de ceux qui habitent à Westbank. L'agent des Indiens David Hett fit parvenir la requête, accompagnée d'une recommandation favorable à la séparation, au Commissaire des Indiens de la Colombie-Britannique. M. Hett confirmait ainsi que les Indiens de Westbank n'étaient pas convenablement représentés au sein du Conseil de la bande Okanagan (il n'y avait alors aucun conseiller provenant des réserves nos 9 ou 10). Il était d'avis que le groupe de Westbank pouvait s'administrer et que l'octroi d'un statut distinct favoriserait le bien-être des habitants des réserves nos 9 et 10. Le Ministère ne prit aucune mesure décisive au sujet de la requête à ce moment-là. Le statu quo persista jusqu'en 1962–1963, date à laquelle un statut particulier fut accordé au groupe de Westbank.

En plus des difficultés d'ordre géographique, il y avait des divergences idéologiques manifestes entre le Conseil de la bande Okanagan et les membres de la bande de Westbank. Certains des membres qui habitaient les réserves nos 9 et 10 étaient désireux de profiter davantage des possibilités économiques découlant de la proximité de Kelowna. Ils souhaitaient louer leurs terres à des fins commerciales. Le Conseil des Okanagans s'opposait en général à la location à long terme de terres des réserves. Les résidents de la réserve no 1 s'adonnaient en général à l'agriculture et leurs terres s'y prêtaient bien. Même si tous les habitants des réserves de Westbank ne souhaitaient pas une exploitation commerciale, la question de la séparation faisait pour ainsi dire l'unanimité. Les Indiens de Westbank avaient l'impression générale que le Conseil de la bande Okanagan accordait une faible priorité à leurs préoccupations. Ils doutaient de recevoir leur juste part des fonds versés par le ministère des Affaires indiennes. C'est un problème qui ne se limite pas aux Indiens de Westbank. Les premiers ministres successifs de la province ont ainsi signalé à quelques reprises qu'ils avaient

l'impression que le gouvernement central ne se préoccupait pas suffisamment des questions locales.

La question de la séparation arriva à son point culminant en 1963. Un comité spécial fut constitué parmi les membres qui habitaient les réserves de Westbank, afin de faire avancer le dossier. Parmi les membres de la bande qui y jouèrent un rôle actif, mentionnons Ted et Margaret Derrickson, J. Norman Lindley, Alex et Mary Eli, Henry et Millie Jack et Francis Swite. Une nouvelle requête fut donc envoyée au ministère des Affaires indiennes dans laquelle on demandait la séparation de la bande Okanagan et la création d'une nouvelle bande de Westbank.

La popularité de la séparation chez les Indiens de Westbank ne se démentait pas. L'absence d'une représentation suffisante au sein du Conseil de la bande Okanagan, ainsi que la difficulté d'assister aux réunions du Conseil en raison de la distance qui séparait les deux agglomérations, demeuraient toujours parmi les griefs importants du groupe de Westbank.

Outre ces préoccupations de manque de représentation convenable, une motivation économique se fit jour qui divisa en profondeur la bande Okanagan. Un pont flottant avait récemment été construit et reliait directement la réserve n° 10 à Kelowna. La ville de Kelowna se montra intéressée à élargir les limites municipales de façon à englober la réserve n° 10. On parlait également de louer une bonne partie de terrain de la réserve pour y aménager un collège. Plusieurs habitants de Westbank souhaitaient profiter des possibilités d'exploitation commerciale des terres de leurs réserves. Le chef et le Conseil de la bande Okanagan hésitaient toujours à s'engager dans des locations à long terme. Ils ne manifestaient aucun enthousiasme à l'égard du projet concernant le collège. Les bureaux de district et de la région du ministère des Affaires indiennes avaient à coeur de tenir compte du point de vue du groupe de Westbank. Des rencontres furent donc ménagées afin de persuader le Conseil de la bande Okanagan de se prononcer sur les projets d'aménagement. Le groupe de Westbank revendiquait aussi un plus grand nombre de représentants au sein du Conseil. On parlait d'élire un ou deux conseillers qui appartiendraient à Westbank. Le Conseil de la bande Okanagan refusa d'accéder aux demandes de Westbank au chapitre de la représentation et maintint son opposition à la location possible de terrains en vue d'un collège.

Un vote fut tenu sur la question de la séparation du groupe de Westbank et des Okanagans. Les électeurs habitant à la tête du lac Okanagan étaient quatre fois supérieurs en nombre à ceux de Westbank. Le résultat du vote fut quand même serré : 49 p. 100 en faveur et 51 p. 100 contre. Quatre-vingt-dix pour cent des électeurs admissibles de Westbank s'étaient prévalus de leur droit de vote et presque tous s'étaient prononcés en faveur de la séparation. Seulement environ un

tiers des électeurs admissibles des autres réserves Okanagan avaient voté. Ils étaient juste assez nombreux pour rejeter la proposition. Le gouvernement fédéral se servit finalement de son pouvoir d'appréciation pour décider en faveur d'une séparation, probablement parce qu'une tendance très forte à cet égard s'était manifestée à Westbank. De plus, Westbank devenait de plus en plus un secteur économique distinct.

Le processus de séparation des terres et de l'actif liquide fut en grande partie terminé vers 1964. Élu cette année-là, le premier conseil de bande de Westbank se composait de J. Norman Lindley, à titre de chef, et de Harry Derrickson et Margaret Derrickson, en qualité de conseillers. M. Lindley occupa son poste jusqu'en 1968, pour être remplacé par Noll C. Derriksan. Le nouvel immeuble des bureaux de la bande érigé sur la réserve n° 10 porte le nom de l'ancien chef Lindley. Noll Derriksan fut chef de 1968 jusqu'en 1974, année où M. Lindley fut réélu. Il fut remplacé en 1976 par Ronald M. Derrickson. Même s'ils écrivent leurs noms de façon différente, il convient de signaler que Noll C. Derriksan est le frère aîné de Ronald M. Derrickson. Ce sont les fils de Ted et Margaret Derrickson.

Les dix premières années qui suivirent la séparation furent surtout marquées par la croissance et l'apprentissage, comme en attestent les témoignages devant la Commission de Mesdames Mary Eli et Millie Jack qui ont fait partie du Conseil à l'époque. Selon M^me^ Jack, beaucoup de temps fut consacré à établir une administration capable de gérer des programmes, tels l'assistance sociale, l'éducation et le logement. La compétence exclusive de ces programmes commençait alors à être cédée par le Ministère à l'administration locale de la bande. La mise en valeur des réserves ne s'était pas faite aussi rapidement que l'on s'y attendait au moment de la séparation. Mais la bande formait désormais une entité distincte et pouvait exercer un contrôle plus grand sur son avenir. Sa situation était meilleure que celle de bien d'autres bandes car ses terres étaient davantage susceptibles d'attirer l'attention des promoteurs en raison de la proximité de Kelowna.

L'importance de la terre

On ne saurait trop insister sur l'importance que les Indiens attachent à la terre. Outre qu'elle revêt une grande signification sur les plans émotifs et spirituels, elle constitue vraiment la pierre angulaire de leur bien-être économique. L'article 2(1) de la *Loi sur les Indiens* définit ainsi le mot «réserve» :

> [...] une parcelle de terrain dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté qu'Elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande;

Cette définition, en termes généraux, désigne une parcelle de territoire réservée au profit commun d'un groupe de personnes formant une bande

indienne. Le principe sous-jacent de la terre de réserve est que celle-ci est un bien fondamentalement inaliénable qui doit être conservé à perpétuité pour le bénéfice de la bande qui a l'usage de la réserve. Bien que le concept de droit de propriété ne soit pas formulé dans la *Loi sur les Indiens*, celle-ci comporte une disposition permettant à un membre d'une bande d'obtenir ce qui s'appelle un certificat de possession. L'article 20(2) de la Loi se lit ainsi :

> Le Ministre peut délivrer à un Indien légalement en possession d'une terre dans une réserve un certificat, appelé certificat de possession, attestant son droit de posséder la terre y décrite.

Bien qu'il ne s'agisse pas, comme nous l'avons mentionné, d'un droit de propriété absolu cela ressemble beaucoup, sur le plan pratique, à un tel droit. La personne qui détient un certificat de possession est habituellement connue sous le nom de «détenteur». L'article 58(3) de la *Loi sur les Indiens* est ainsi formulé :

> Le Ministre peut louer au profit de tout Indien, à la demande de celui-ci, la terre dont ce dernier est en possession légitime sans que celle-ci soit cédée.

Le mécanisme de cession, discuté plus loin dans le rapport, est une méthode en vertu de laquelle une bande indienne peut autoriser des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (ci-après souvent appelé «le Ministère») à louer des terres indiennes dans une réserve selon des conditions soumises à l'approbation de la bande. Il convient de signaler que, devant une proposition de location de terre de la bande, il faut que les électeurs de la bande consentent à la cession nécessaire. Ce n'est pas le cas, bien sûr, lorsqu'il s'agit de la location de la terre d'un détenteur.

Il fut un temps où des cessions irrévocables étaient exécutées. C'est maintenant chose du passé et, dans la pratique, on a recours à la cession conditionnelle pour les locations d'une durée déterminée.

Lorsqu'un membre d'une bande indienne est en possession légitime d'une parcelle de terrain située dans une réserve, il ou elle a droit de demander au ministre d'accorder la location de cette terre à un tiers aux termes des dispositions de l'article 58(3) de la Loi. En pratique, le Ministère répugne actuellement à consentir des locations dépassant 21 ans aux termes de cet article. Cette politique fait l'objet de critiques de la part de certains Indiens.

Comme nous venons de le préciser, les terres indiennes ne peuvent généralement pas être vendues à des étrangers, mais elles peuvent être louées pour une période déterminée à un tiers qui n'est pas membre d'une bande. Il n'est donc pas possible pour un tiers étranger d'acheter un terrain dans une réserve indienne et de le mettre en valeur. Il ne peut que louer la terre. La liberté d'action que confère un bail est dans la

pratique beaucoup moins grande que dans le cas d'une terre dont on est propriétaire. Dans un certain sens, un promoteur peut se sentir les mains liées en raison de cette forme de régime foncier. Si le bail est résilié, les améliorations peuvent devenir la propriété du détenteur. Il serait naïf de prétendre que ces questions de régime foncier n'ont pas contribué à certaines des tensions qui ont vu le jour à Westbank. Bien que l'aménagement de terres louées présente des attraits particuliers pour certains promoteurs, il comporte également des dangers, qui ne sont pas toujours évidents au début d'un projet.

Une forme d'aménagement qui connaît une certaine popularité sur les terres indiennes situées à proximité des agglomérations urbaines de la Colombie-Britannique est celle des parcs pour maisons mobiles. Pour le promoteur, la construction de tels parcs sur des terres indiennes présente certains avantages. Il n'est pas obligé d'acheter un terrain mais il peut le louer pour une durée déterminée. La mise de fonds pour l'aménagement est donc beaucoup moindre que s'il avait été obligé d'acheter une terre en pleine propriété car jusqu'à maintenant, il a été moins dispendieux de louer des terres indiennes que d'acheter (on de louer) des terres non indiennes. Cette situation est toutefois en train de changer. Dans la mesure où cela signifie que les Indiens obtiennent une rétribution plus juste pour leurs terres, c'est une bonne chose.

La location de terres indiennes comporte d'autres ramifications. Ces terres présentent certains désavantages pour les promoteurs. Par conséquent, la parité absolue, en termes de frais de location, avec les terres appartenant à des non-Indiens ne se justifie peut-être pas. L'évaluation des terres indiennes me semble une tâche beaucoup plus difficile que celle des terres des non-Indiens. L'incessibilité et l'absence d'impôt ne sont que deux des caractéristiques qui font que ces deux types de biens immobiliers sont foncièrement différents. Je me pencherai plus loin sur certaines questions relatives à la mise en valeur, à l'imposition et à divers points connexes relativement aux terres indiennes.

Pour l'Indien qui détient une parcelle de terrain dans une réserve aux termes d'un certificat de possession, il peut être souhaitable de conclure un bail avec un promoteur en raison de l'argent qu'il peut alors en retirer. De plus, des améliorations à long terme peuvent être apportées à son terrain. Les terrains avoisinants peuvent aussi prendre de la valeur grâce à un aménagement convenable. Cependant, selon l'article 28(1) de la *Loi sur les Indiens*, un Indien membre d'une bande ne peut pas louer directement son terrain à un tiers non-Indien. L'article 28(1) précise :

> Sous réserve du paragraphe (2), est nul un acte, bail, contrat, instrument, document ou accord de toute nature, écrit ou oral, par lequel une bande ou un membre d'une bande est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de cette bande, d'occuper ou d'utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

Il ne fait aucun doute que la *Loi sur les Indiens* et les lois qui l'ont précédée furent inspirées par le souci d'empêcher que les Indiens soient dominés ou maltraités par des non-Indiens. Il a donc été décidé que toute transaction relative à l'aliénation de terres indiennes devait exiger le concours de l'organisme responsable à ce moment-là de l'administration des affaires indiennes. Cette exigence juridique est toujours en vigueur. La situation a toutefois énormément évolué en pratique car les Indiens et les bandes jouent maintenant un rôle beaucoup plus actif dans l'administration et l'aliénation de leurs terres. La Loi prévoit que les baux portant sur des terres indiennes doivent être signés par un fonctionnaire agissant au nom de Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Dans la pratique, ce fonctionnaire fait partie du ministère des Affaires indiennes. Là où les bandes ont obtenu des pouvoirs plus étendus au sujet des questions foncières, aux termes des articles 53 ou 60 de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois spéciales, la pratique peut être quelque peu différente.

Néanmoins, le principe de base est le suivant : le gouvernement fédéral détient les terres indiennes en sa qualité de fiduciaire pour le compte des particuliers ou d'une bande et il est, d'après la loi, le bailleur. Mais, quels que soient les préceptes juridiques, le monde commercial a ses propres règles et, en fait, les baux de location de terres indiennes ressemblent à ceux des terres de non-Indiens. Un promoteur se mettra en rapport avec une bande ou un membre d'une bande afin de déterminer s'il peut conclure un bail en vue de louer une parcelle de terrain. Le cas échéant, les documents sont établis et un bail est dûment conclu. Mais le bail, d'après les signatures, n'est pas conclu entre AB, Indien membre de la bande, et XY, un non-Indien, mais plutôt entre Sa Majesté la Reine à titre de bailleur et XY à titre de locataire.

Bien que, en fait, AB ait loué la terre à XY, sur le plan juridique, c'est entre le gouvernement fédéral et le locataire qu'un rapport direct est établi. Dans pareille situation, il est évident que la situation de fait s'écarte quelque peu de la situation décrite dans les documents juridiques.

La transaction revêt ainsi un certain caractère artificiel car l'entente commerciale de base est conclue entre AB, l'Indien ayant droit de posséder la parcelle de terrain, et XY, le locataire, mais cette situation n'apparaît pas dans la documentation, où c'est Sa Majesté et non pas AB qui est le bailleur. Bien sûr, ce n'est pas une situation inconnue dans le monde des non-Indiens d'avoir des fondés de pouvoir ou des mandataires comme signataires de baux commerciaux. Aussi, le fiduciaire d'un mineur bénéficiaire peut conclure une entente avec un locataire. Cependant, dans ce dernier cas, il n'y aura souvent aucun rapport direct entre le bénéficiaire et le locataire, tandis que dans le cas d'un membre d'une bande indienne, la réalité est habituellement tout autre. La bande ou le membre de la bande possède plusieurs des caractéristiques du propriétaire, mais il lui est généralement impossible de donner directement en location des terres de la réserve indienne.

L'intervention du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien entre le membre de la bande et le tiers locataire repose sur des bases historiques importantes et de multiples raisons, mais je crois qu'elle entraîne, à l'occasion, certaines tensions et difficultés. Il y a toujours eu une possibilité très réelle de confusion au sujet de la personne qui détient la responsabilité ou le pouvoir particulier relativement à diverses questions que peut soulever la location d'une terre indienne. Il fut un temps où les Indiens exerçaient très peu de contrôle à cet égard dans la pratique. Mais, au cours des vingt dernières années, la situation a connu un revirement assez phénoménal en Colombie-Britannique.

Ce serait faire fi de la réalité que de passer sous silence les divergences qui existaient entre les pratiques suivies en matière de location de terres indiennes dans les années 1950 et 1960 et celles en vigueur dans les années 1970 et 1980. C'est particulièrement vrai des terres avantageuses situées près des centres urbains, telles que les réserves de la bande indienne de Westbank. Selon les témoignages que j'ai entendus, le Ministère était par le passé un bailleur moins vigilant. On le considérait alors sans aucun doute comme beaucoup plus «accommodant» que maintenant. Cependant, par souci de justice envers toutes les parties, il faut dire que c'était le début du développement économique des réserves en Colombie-Britannique et les Affaires indiennes percevaient alors les questions économiques de façon fort différentes d'aujourd'hui sous maints aspects.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les terres indiennes ont certains avantages pour le promoteur. Le coût en capital peut être moins élevé. La réglementation peut être moins sévère, ce qui plaît aussi au promoteur. Les terres situées dans les réserves nos 9 et 10 de Westbank avaient une valeur beaucoup plus faible dans les années 1950 et 1960 que ce fut le cas plus tard, dans les années 1970 et 1980. Dans les années 1960, il n'y avait aucun régime particulier de planification et les règlements étaient inconnus. C'était une époque peu complexe sous certains rapports, mais elle devait donner naissance à des complications assez graves par la suite.

Premiers travaux de mise en valeur des réserves de Westbank

Avant 1970, relativement peu de travaux de mise en valeur avaient été entrepris dans les réserves nos 9 ou 10 de Westbank. Les premiers baux enregistrés, au cours de la période allant de 1930 aux années 1950, portaient presque tous sur des travaux agricoles et étaient de courte durée. Bon nombre des membres de la bande gagnaient leur vie dans l'industrie des fruits et des légumes. Certains exploitaient de petites entreprises agricoles au cours de cette époque. L'agriculture joue d'ailleurs toujours un rôle dans l'économie de la bande de Westbank. Par exemple, M. Ted Derrickson de la réserve no 9 et la famille Swite de

la réserve nº 10 s'adonnent activement à l'agriculture. Cependant, vers les années 1960, certains membres de la bande de Westbank commencèrent à se tourner vers les aménagements commerciaux et résidentiels comme source plus importante de revenu.

Le nouveau pont flottant qui enjambait le lac Okanagan pour relier directement la réserve nº 10 à Kelowna vint augmenter les possibilités de mise en valeur des deux réserves. La ville de Kelowna considérait la réserve nº 10 comme une banlieue possible à l'intérieur de ses limites municipales en pleine expansion. Ces événements et ces idées avaient cours au moment où le groupe de Westbank se séparait de la bande Okanagan. Certains ont pu servir de catalyseur dans la décision de constituer une bande indienne distincte à Westbank.

Le 17 février 1965, environ un an après s'être séparés de la bande Okanagan, les membres de la bande de Westbank votèrent la cession de la réserve nº 10 à des fins de location. Cette décision visait à permettre l'exécution d'un plan appelé le «projet Grosvenor Laing», un projet ambitieux de mise en valeur de toute la réserve. Cependant, une fois les particularités du projet examinées plus scrupuleusement par des fonctionnaires du Ministère, il fut constaté que les membres de la bande en retireraient des avantages insuffisants. M. Fred J. Walchli a affirmé dans sa déposition que sa première tâche (en sa qualité d'agent préposé à l'utilisation des terres au sein du Ministère) a consisté à examiner le projet Grosvenor Laing. Ses recommandations furent négatives parce qu'il était d'avis qu'une trop grande incertitude planait au sujet du juste bénéfice que la bande retirerait de ses terres. Une revue du projet révéla que les frais de mise en valeur seraient d'abord imputés sur tout rendement, que des frais administratifs seraient versés à Grosvenor Laing, et que tout bénéfice qui resterait serait divisé à parts égales entre le promoteur et la bande.

Une fois le projet Grosvenor Laing abandonné, un autre groupe de promoteurs, Catamount Developments, se présenta avec un projet semblable. Selon M. Walchli, le nouveau projet accusait plusieurs des mêmes défauts. Il permettait par contre la participation des Indiens au conseil d'administration et offrait un partage plus intéressant des recettes; malgré tout on jugea qu'il présentait un trop grand danger pour la valeur des terres de la bande. Par conséquent, on ne permit pas d'y donner suite.

Au cours de la période de cession, la réserve nº 10 ne fit l'objet que de travaux mineurs de mise en valeur. Une partie du secteur riverain avait été louée en vue de l'aménagement d'un port de plaisance et une autre parcelle voisine du pont avait été louée à un commerce de détail. Le Conseil du collège régional d'Okanagan avait loué un lot important en vue d'y aménager un collège en 1965, mais il s'en défit en 1973.

La réserve nº 9 fit l'objet d'une cession en 1967 en vue de locations selon des conditions similaires à celles qui régissaient la réserve nº 10. Il n'y eut pas beaucoup d'activités de location au cours de la période de cession. Une partie de la réserve qui longe le lac Okanagan avait fait l'objet de certains travaux en vue d'y aménager un parc de tentes et de caravanes. M. Leonard Crosby avait entrepris des travaux d'aménagement. M. Noll Derriksan tenta de mettre en valeur certaines des terres qu'il détenait par l'entremise d'une société, la West-Kel Holdings Ltd. West-Kel détenait le bail principal des terrains qui furent par la suite sous-loués aux promoteurs d'un projet de parc de maisons mobiles souvent désigné comme le village Westview ou Park Mobile Homes. Cet aménagement était contigu à l'endroit où M. Derriksan avait aménagé son propre parc de maisons mobiles, Mt. Boucherie Trailer Park. Outre ces baux commerciaux, il y avait également certains baux d'exploitation agricole à plus court terme et l'on envisageait l'aménagement d'un autodrome/champ de courses sur la réserve nº 9.

Presque aucun des terrains loués au cours de la période de cession dans les réserves nºs 9 ou 10 ne faisaient partie des terres de la bande. Par conséquent, la bande n'a pour ainsi dire retiré aucun profit de la période de cession. Cette cession se voulait une tentative de mise en valeur de la réserve. En fin de compte, il est heureux que les projets d'aménagement de la réserve nº 10 n'ait pas connu de suite, car je pense que les membres de la bande sont dans une situation plus avantageuse aujourd'hui, étant donné l'augmentation phénoménale de la valeur des terres au cours des 15 dernières années. En décembre 1972, les deux réserves nºs 9 et 10 ont repris leur statut de réserve.

Aux termes des conditions de cession des deux réserves, les revenus tirés de la location des terrains devaient revenir aux personnes qui étaient détentrices des terres avant la cession, ou à la bande dans son ensemble dans les cas où les terres louées n'avaient pas été attribuées. Habituellement, la cession de terres de réserve a pour effet de supprimer tous les droits particuliers des détenteurs; mais, dans le cas des cessions de Westbank, les anciens détenteurs conservaient un droit de bénéficiaire sur leurs terres. Des particuliers ont continué de vendre et d'acheter ces droits au cours de la période de cession. Cependant, il n'était pas possible de procéder à de nouvelles attributions. Au moment où les terres ont repris leur statut de réserve en 1972, le Conseil de bande a attribué de nouveau les terres aux particuliers en fonction des droits de bénéficiaire déjà détenus. Les terres louées au cours de la cession conservèrent le statut de terres cédées jusqu'à l'expiration ou l'annulation des baux. Cette situation devait revêtir plus tard une certaine importance en ce qui concerne l'application des règlements adoptés par la bande à ces terres : on se demanda alors si les terres cédées faisaient partie de la catégorie des terres de réserve aux termes de la *Loi sur les Indiens*.

Malgré l'abandon de la stratégie de cession des réserves entières à des fins d'aménagement, le mouvement en ce sens était très dynamique au début des années 1970. Le gouvernement fédéral avait mis sur pied, à la fin des années 1960, des programmes visant à améliorer la situation socio-économique des autochtones. Un programme de développement économique, lancé à cette époque, avait pour objectif de stimuler l'esprit d'entreprise des Indiens et la mise en valeur efficace des terres des réserves. La bande de Westbank avait toujours l'intention de mettre en valeur de façon globale la réserve n° 10, selon un plan collectif. Une étude, qui prit le nom de «Interform Plan», fut entreprise en 1973 afin d'établir l'aménagement optimal à venir pour les deux réserves. Le plan recommandait l'aménagement complet de la réserve n° 10 en agglomération planifiée et l'utilisation de la réserve n° 9 à des fins de logement de la bande ainsi qu'à des activités agricoles, récréatives et commerciales.

Le plan collectif de la réserve n° 10 ressemblait, par sa structure et ses principes, aux plans antérieurs dont nous avons déjà parlé. Cependant, il serait désormais exécuté par étape par une société d'aménagement à constituer par la bande. Le plan prévoyait d'abord une utilisation résidentielle à divers degrés de densité, ainsi qu'un centre-ville d'appoint, un terrain de golf et des installations récréatives connexes. Certaines entreprises commerciales, dont le port de plaisance et le magasin déjà existants, seraient autorisées et assujetties à certains contrôles. Il fut recommandé aux détenteurs de la réserve n° 10 de vendre leurs terres à la société d'aménagement et d'obtenir en échange des parts dans le projet, qui engloberait des terres appartenant à la bande et aux détenteurs. Le principe du plan jouissait apparemment d'un appui raisonnable de la part des détenteurs de la réserve n° 10, quoiqu'un certain nombre ait exprimé de fortes réserves au sujet d'éléments précis du plan. Le regroupement des terres ne fut jamais exécuté, mais la bande entreprit de formuler de futurs projets d'aménagement des deux réserves qui reprenaient en général le principe d'Interform.

Vers 1973, la Westbank Indian Band Development Company avait été constituée afin d'entreprendre des travaux de mise en valeur des ressources foncières de la bande. Noll Derriksan, chef de la bande à cette époque, entreprit de planifier le premier lotissement résidentiel de la réserve n° 10, le projet Sookinchute, ou Lakeridge Park. À cette fin, une tranche importante des terres de la bande situées en haut du lac Okanagan fut cédée. Un bail principal à long terme fut conclu avec la Westbank Indian Band Development Company. Cette société s'engagea à aménager le lotissement et à verser un loyer à la bande. Elle tirerait ses revenus des sous-locations à long terme de lots individuels. Le conseil d'administration de la société se composait de membres nommés de la bande. Le projet serait financé selon les moyens conventionnels, dont des hypothèques à long terme sur les résidences. Il s'agissait d'un projet de résidence de haute qualité, idée qui fut respectée.

Le lotissement connut des difficultés dès le départ, dont des dépassements de coût et des incertitudes au chapitre du financement. Il semblait y avoir également une résistance générale sur le marché du logement à l'égard de la location à long terme des terres de bande. Au moment où Ronald M. Derrickson devint chef en octobre 1976, un certain désordre régnait au sein du projet. Grâce à l'aide financière du Ministère, à laquelle s'ajouta une stratégie dynamique de commercialisation (et peut-être grâce aussi à une amélioration générale de l'économie locale), la société commença à surmonter ses difficultés du début. Même s'il est difficile de préciser combien d'argent ce projet a rapporté en définitive à la bande, il est en général considéré comme une réussite tant par la bande que par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Pendant que la bande, grâce à sa société, mettait ainsi en valeur la réserve nº 10, les travaux d'aménagement de parcs de maisons mobiles avançaient de plus en plus dans la vallée de l'Okanagan en général et dans la région de Kelowna en particulier. Cette activité se déroulait surtout sur la réserve nº 9. Les parcs qui avaient été créés à la fin des années 1960 et au début des années 1970 prenaient de l'expansion et d'autres voyaient le jour. Dès 1974, Noll Derriksan, au moyen de sa société, Toussowasket Enterprises Ltd., avait, avec l'aide du Ministère, entrepris des plans d'aménagement des terres qu'il détenait en parc de maisons mobiles qu'il avait l'intention d'exploiter. Ce parc, qui prit plus tard le nom de Mount Boucherie Mobile Home Park, devait être un parc de grande qualité. Les travaux de construction commencèrent en 1976. Le projet connut des difficultés financières dès le départ; des précisions à ce sujet sont données au chapitre 2 du présent rapport.

Au moment où Ronald M. Derrickson fut élu chef pour la première fois en 1976, la bande indienne de Westbank et certains de ses membres avaient entrepris des projets de mise en valeur des terres des réserves. Cependant, deux des grandes entreprises appartenant à des Indiens, Lakeridge Park et Toussowasket Enterprises, se trouvaient dans des situations économiques plutôt précaires à cette époque. Dans sa déposition, M. Derrickson affirme au sujet de Lakeridge : «nous en étions arrivés à la [. . .] conclusion que la société était en faillite et ne pouvait être sauvée». M. Walchli le persuada de tenter de la sauver et en fait, elle le fut et devint une bonne entreprise. L'aménagement de ce lotissement résidentiel se poursuit encore de nos jours.

Personnages importants

Au cours de la période 1975–1986, trois personnes dominent le déroulement des événements à Westbank. Il s'agit de MM. Leonard R. Crosby, locataire de terres de la réserve nº 9, Ronald M. Derrickson, chef de la bande indienne de Westbank de 1976 à 1986, et Fred J. Walchli, directeur général régional du ministère des Affaires indiennes

pour la Colombie-Britannique pendant la période de 1976 à 1983. Diverses tempêtes (ou peut-être, à certains moments, seulement de gros nuages) se formaient autour de Westbank. Les trois hommes susmentionnés ont joué un rôle central au cours des diverses controverses qui ont transpiré à Westbank.

M. Crosby était intéressé à aménager un ensemble immobilier destiné à des retraités sur des terres que détenait M. Derrickson. Cela se passait vers 1969 au moment où M. Crosbie faisait encore partie de la GRC. Plus tard, le projet devint un parc de maisons mobiles. M. Crosby semble être un exploitant compétent. Même s'il a eu avec M. Derrickson, pour employer une expression modérée, des divergences d'opinions, ce dernier a reconnu que l'entreprise de M. Crosby était bien menée et faisait honneur à la réserve. Il a été un peu moins élogieux au sujet de certaines autres entreprises.

M. Derrickson a grandi dans la réserve n° 9. Ses parents, des gens bien vus dans la collectivité, avaient pratiqué l'agriculture et la pratique encore dans la réserve. M. Derrickson a connu une époque de transformations spectaculaires dans les affaires indiennes. Il serait juste d'affirmer qu'il n'est pas vraiment typique de la société indienne. Il s'est adonné activement à des activités politiques et économiques. Il s'est intéressé à acquérir des terrains dans les réserves n°s 9 et 10. Il a brigué un mandat politique. En 1976 il fut élu chef. Il est très dynamique et l'humilité n'est pas sa plus grande qualité. Son style peut souvent faire appel à la provocation. Il n'a pas eu la vie facile, étant à cheval sur deux mondes. Il obtient des résultats, mais la diplomatie n'est pas son fort.

M. Walchli est né à Prince George et il y a fait ses études, ainsi qu'à l'Université de la Colombie-Britannique. Il possède une formation en économie et en gestion foncières. Il a travaillé dans l'industrie et auprès d'administrations municipales avant d'entrer au service du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en 1966. Juste avant d'entrer au Ministère, il avait exercé pendant deux ans les fonctions d'inspecteur des terres à Prince George pour le compte du ministère provincial des Terres et Forêts. Son premier emploi au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fut celui d'agent préposé à l'utilisation de terre. Lorsqu'il accepta le poste de directeur régional de la Colombie-Britannique en 1976, les Affaires indiennes dans cette province soulevaient d'énormes contestations. Ce n'était pas une époque facile pour devenir directeur. Actuellement, M. Walchli est négociateur fédéral principal en matière de revendications foncières.

Il est souhaitable de laisser à ces trois personnes la possibilité de s'exprimer jusqu'à un certain point. Je donne ci-après des extraits de leurs dépositions. Comme ces personnes occupent une place centrale dans toute relation valable des événements survenus à Westbank, il importe de comprendre qui elles sont et ce qu'elles estiment avoir fait.

En leur permettant d'employer leurs propres expressions, on peut se faire une idée assez juste de chacun et de ses antécédents.

L'extrait qui suit du témoignage de M. Crosby nous révèle comment il est devenu locataire de terres situées dans la réserve nº 9 de Westbank :

Q Mr. Crosby, I'd like a little biographical detail about you at first. You were formerly a sergeant in the Royal Canadian Mounted Police, were you not?
A Yes.
Q And you were stationed in Kelowna in about the years 1967 and '68?
A Yes, I was.
Q And about that time you became interested in acquiring some land on the Indian Reserve No. 9?
A Yes.
Q And you made application for some land?
A Yes, I did.
Q Can you tell us about the land you applied for at that time, where it was situated and what it was?
A It's on the southeast corner of No. 9 Reserve. It borders on to Boucherie Road, and that is on the north side of Boucherie Road, and it consisted of approximately three and a half acres.
Q And that's at the west end of the Indian Reserve No. 9, is it not?
A Yes.
Q And in relation to the lake, the lake is, in fact, south of your property?
A Yes.
Q You made application then in or about the year 1968 for three and a half acres of land?
A Yes, that's right.
Q And who were you dealing with at that time, to acquire that land?
A I had been talking to Ron Derrickson.
Q And was he, to your knowledge, the locatee of the three and a half acres at that time?
A I believe so.
Q And you made application then by this letter, No. 1 in this group of documents, and a lease was executed and delivered to you in the year 1969?
A That's right.
Q And I refer you now to document No. 2 in the group of documents.
A Yes, document No. 2 is a copy of a telex that I received from the administrator of land in Ottawa, and it bears the date 11th of December 1969.
Q And in that document, or No. 2, you were advised that a lease had been executed and would be forwarded to you through the Kootenay Okanagan Indian Agency.
A Yes. . . .
Q What were the significant terms of the lease that you entered into in 1969?

A It was a fifty-year lease. The rent for the first five-year period was $800 a year, I believe.
Q And when it came to revisions of the rental what did the lease provide for?
A It provided for arbitration.
Q All right. And I refer you now to document No. 3(a) and No. 3 in the volume of documents. No. 3(a) appears to be a document dated the 25th of August 1969. Included in it and on the signature page, it would be about the sixth page, it appears to have been executed by yourself, by Ronald Derrickson, by Herbert Taylor Vergette on behalf of the Department, or the Minister, or the Crown. It appears to be signed by the Chief and Councillors of that time. Do you have that before you?
A Yes, I do.
Q Is that the lease that you executed for your original three and a half acres?
A Yes.
Q All right, just going through the significant terms: There's $800 as a rental. There is a sketch showing a 3.75 acre parcel. Do you have that?
A Yes.
Q And Boucherie Road is to the south of your parcel, I take it?
A That's correct.
Q And at the top of the page, that's the western boundary of the parcel?
A Yes it is.
Q Now, who drew this lease or do you know?
A I don't know for sure.
Q All right. It was not drawn by your lawyer?
A No.
Q I refer you to page 2. There is, in the first full paragraph, after the word "provided" there are mechanics that are incorporated into the lease for rent revision. Do you see that?
A Yes.
Q All right. Would you explain to the Commission what your understanding of that clause was and what your input was into the drawing of that clause?...
A The main part of that matter was that in any future — or the determination of rent for any future five-year period, that is after the first five-year period, the annual payment is reflecting the increase, if any, in the market value of the unimproved land to be paid by the lessee to the lessor. Such amounts shall be agreed upon by the locatee and the lessee and in the event no agreement should be reached by arbitration with the locatee and the lessee, each selecting one arbitrator, and the two arbitrators so selected choosing a third and the decision of the majority of the three arbitrators shall be final.
Q Now that provision was agreed upon by you, by the locatee and by the Crown or the Department of Indian Affairs, is that correct?
A Yes.
Q And the idea behind that clause was the concept that you would not pay any increased rental based on any improvements that you placed upon the land?

A That's my understanding, yes.

(Transcripts: Volume 1, pp. 5–10)

Résumé

Auparavant, j'étais sergent dans la GRC et, au cours de la seconde moitié des années 1960, j'étais affecté à Kelowna. J'envisageais de louer des terres situées près de la route Boucherie dans la réserve indienne nº 9 de Westbank, en vue d'en faire l'aménagement. En 1968, je me suis adressé à Ron Derrickson en vue de la location de terrains. En 1969, j'ai signé un bail de 50 ans visant une parcelle de 3,75 acres. Le loyer des cinq premières années s'élevait à 800 $ par année. Le bail prévoyait des révisions du loyer tous les cinq ans. En cas de désaccord entre le bailleur et le locataire, la question serait soumise à l'arbitrage. C'est une disposition dont j'avais convenu avec le ministère des Affaires indiennes.

Voilà comment M. Ronald M. Derrickson et M. Leonard R. Crosby se sont connus et ont entamé des relations juridiques ensemble. Ou il serait peut-être plus précis d'affirmer qu'ils ont été empêchés d'entrer en relations juridiques directes en raison des dispositions de la *Loi sur les Indiens*, et que c'est peut-être ce qui a entraîné tant de difficultés plus tard entre eux. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'était interposé entre eux. Par la suite, après avoir pris sa retraite du corps policier en 1971, M. Crosby loua d'autres terrains du père de Ronald Derrickson, Ted Derrickson. M. Crosby m'a parlé des améliorations qu'il a entrepris d'apporter aux terrains.

Q What type of financing did you arrange for the development of this property?
A I used my own funds initially, but all of those weren't immediately available when I first commenced and I had some financing from the Kelowna and District Credit Union.
Q Did you grant a mortgage over the property at that time?
A No, I think my first financing was by way of personal guarantee. There wasn't a mortgage registered against it.
Q What buildings did you put on the property?
A The first building we constructed was a duplex building, approximately 1600 square feet, one bedroom on each side, with a carport and a small sundeck.
Q Did you do any levelling of this land?
A Yes, we did some, before building the duplex, but not the whole acreage initially.
Q When was the duplex completed?
A To my recollection my brother was the first occupant of one half of it and I think that was approximately Christmas, 1971.
Q What else did you do to develop that property?
A Well, we had to get power onto the property and put in water lines. We roughed in a gravel road initially.
Q And the source of your water was not the lake, but the well you had dug?
A Yes. . . .

Q Now, you continued to develop that property of three and a half acres. You put in a duplex. Did you put in other buildings?
A Not in '71, but I recall we did put in the basement for the second duplex, that is all the cement work. I think that was in 1972.
Q Was there any further development done in that period of time?
A No. We were working at it all the time, mostly my father-in-law and I. There was a — we also built my brother's house or started to build it. I think that was in the period of '72 to '73.
Q And in the first five-year period of that lease, how much building did you do on the property?
A That's between '69 and —
Q Say '74.
A — '74. I believe we largely completed my brother's house, and the first duplex would be finished and the second duplex commenced. And we've done a lot more site work. There was an awful lot of earth to move to fill the ravines.

(Transcripts: Volume I, pp. 12–14)

Résumé

Pour financer les travaux de mise en valeur que je voulais entreprendre, j'ai puisé dans mes propres fonds, puis j'ai d'abord emprunté à une coopérative de crédit locale. En 1971, j'ai construit un duplex et fait des travaux de terrassement sur le terrain. J'ai fait amener l'électricité et aménager une route de gravier. Mon beau-père et moi avons travaillé à la propriété en 1971–1973.

Vers le milieu des années 1970, l'entreprise changea d'orientation. M. Crosby souhaitait désormais aménager un parc de maisons mobiles. Il affirme s'être heurté à des difficultés au sujet du bail et avoir été mal reçu par le ministère des Affaires indiennes au sujet d'une clause d'arbitrage :

Q All right. Now, did you have many discussions, and I'm now talking about the years 1974 and '75, with the locatee of the land, Ron Derrickson?
A On one or two occasions, but not protracted discussions.
Q All right. Now, I'd like to ask you about something else in this letter. Do you recall there was an arbitration clause in the lease that you signed?
A Yes.
Q Now in the first paragraph of this letter it refers to an inability to arbitrate and also the Department's acceptance of a contractual arrangement that cannot be honoured. Do you see that?
A Yes.
Q I direct your attention also on the second page of the letter to the clause that says:

"Arbitration as outlined in the lease is inoperative."

A That's right.
Q All right. Would you tell us about what discussions you had with respect to the arbitration of the revised rent or a new rent?
A Well, it's just as the letter states, the Department representative adopted the view that the arbitration — the reference to

arbitration in the lease was inoperative. They couldn't or wouldn't use it.

(Transcripts: Volume I, pp. 20–21)

Résumé

En 1974–1975, j'ai eu quelques courts entretiens avec Ron Derrickson, le détenteur du terrain. Vers cette époque, une lettre du Ministère m'a appris que la clause d'arbitrage inscrite dans le bail était inopérante.

M. Crosby en vint à croire que le Ministère ne respectait pas les clauses du bail. Il estimait que le Ministère aurait dû procéder à l'arbitrage du loyer, mais le Ministère pensait autrement. La clause de l'arbitrage était mal rédigée et le Ministère était certes justifié de déclarer qu'elle était "inopérante" — peut-être "insuffisante" aurait été un qualificatif qui convient mieux. Elle était manifestement difficile à mettre à exécution.

Q And it appears that the Department fixed a rent at $2100 per year in the letter, and then it's stroked out, and $2675 is written in in September 6, 1974.

A That's correct. And in their letter on the 9th, that's 10E, dated the 9th of September 1974, there's a P.S. at the bottom,

"In our letter to you dated September 6, 1974 in connection with lease 69–2249 the new rental is shown as $2100. This should read $2675."

Q Can you elaborate on that for us, please, or can you tell us anything more about it?

A I took it that he was drawing to my attention that there'd been a typographical error.

Q In any event, that lease — those letters were not acted on, were they? A new arrangement or a new deal was made.

A Yes.

Q Would you tell us about that, please?

A Well, I think we'll come to those letters in a moment, but we didn't seem to be getting — be able to resolve the difference of opinion as to what the rent should be, so I needed an arbitrator and I wanted the Department to see that the rest of the lease was lived up to.

Q Did the Department name an arbitrator?

A No.

Q And there was no arbitration?

A No, there was not.

Q However, you later, in that year or the year following, entered into further negotiations for a lease, did you not?

A Yes, at that time, since we couldn't seem to agree or get the arbitration matter in progress, I offered to sell them my leasehold interest and leave the property, but this never came about nor did I receive an offer of any sort in reference to his offer to sell to them. . . .

Q In any event, up until the period of 1975 or 1976 you had not started to develop any form of mobile home park?

A No.

Q I refer you to letter No. 13, a letter to Ronald Derrickson, the 5th of July 1975, which reads as follows:

"After our last conversation I contacted Mr. Hulley at the Vernon office and he offered to see you within a few days and was to contact me. However, I believe he no longer acts in his former capacity.

I believe we are close to being able to settle our mutual differences, however, we appear to have a communications problem and to assist in that regard may I suggest that you ask your brother Noel or your father if he would mind contacting me for a short meeting in order that I can convey my current thoughts on the matter of rent to you through a third party who I believe has the confidence and esteem of both of us."

Now, what was happening at or about that time?

A We still hadn't resolved the rent issue and we had been discussing the enlargement of the area I leased from about three and half to approximately seven and a half acres.

We were close to an agreement on what rent would be suitable to him for the seven and a half acres, but it's my recollection that Ron was not the locatee of that land at that time. I believe that the land belonged to his father or was under the locatee or certificate of possession of his father.

Q You were thinking at that time of leasing an additional parcel of three and half or four acres?

A That's right.

Q You were thinking at that time, then of creating a mobile home park?

A Yes.

Q And to your knowledge or belief at that time Ron Derrickson was not the locatee of the property adjacent to you, but his father, Ted Derrickson, was the locatee, do I have that right?

A That was my understanding, yes. I eventually did lease this additional four-acre piece of land. When the locatee status changed I don't know.

(Transcripts: Volume I, pp. 21–26)

Résumé

En septembre 1974, le Ministère a fixé le loyer pour la nouvelle période de cinq ans à 2 675 $ par année. Refusant ce loyer, j'ai demandé l'arbitrage. Le Ministère n'a pas désigné d'arbitre et il n'y a jamais eu d'arbitrage. J'ai offert de vendre mes droits de locataire, mais je n'ai jamais reçu de réponse.

Jusqu'à ce moment-là (1975–1976), je n'avais pas encore entrepris l'aménagement d'un parc pour maisons mobiles. En juillet 1975, j'ai écrit à Ron Derrickson afin de lui signaler que nous n'avions pu nous entendre sur le loyer et de proposer que son frère ou son père pourrait peut-être nous aider à régler notre différend. À ce moment-là, nous n'avions toujours pas résolu la question du loyer. Cependant, nous avions abordé l'agrandissement de la superficie louée. Je pense que la parcelle supplémentaire dont il était question appartenait à Theodore Derrickson, le père de Ron Derrickson. Finalement, j'ai loué le terrain supplémentaire.

Vers 1975, les Affaires indiennes connaissaient de profonds bouleversements en Colombie-Britannique. On assistait à une grande agitation et les rapports entre le Ministère et les bandes devenaient de plus en plus tendus — certains bureaux de district fermaient leurs portes. M. Crosby a tenu dans sa déposition à ce sujet les propos suivants :

Q Now, the next letter in this bundle of correspondence is from the Department. It's number 14. It's dated July 16, 1975 and it directs you to make payments under your lease not to the Kootenay Okanagan District Office but to a Vancouver office of the Department of Indian Affairs.
A That's correct.
Q Can you tell us what has happening at or about that time?
A The district office, as this letter says, is closed. That is, the office in Vernon closed at that time.
Q Okay, and that office closed at that time and has never reopened?
A No.

(Transcripts: Volume I, p. 27)

Résumé
En juillet 1975, le Ministère m'a donné instruction de cesser de verser le loyer au bureau du district Kootenay Okanagan et de le verser au bureau de Vancouver du Ministère. À ce moment-là, le bureau de district situé à Vernon a fermé ses portes pour ne plus jamais les rouvrir.

Finalement, M. Crosby, par l'entremise de sa société Golden Acres Limited, réussit à louer 7,5 acres en 1976. Au sujet des conditions du bail, il affirme ce qui suit :

Q Now, let's just deal with the significant parts of this lease, No. 23. It was a lease for forty-five years?
A Forty-five years, seven months. Yes.
Q And there's payment of rent of $1400, and then the rent for the first five-year term, I take it looking at page three, was an annual rent of $3500?
A That's correct.
Q And then you had in there on page three a formula for establishing renewal rents for revised rents for the future.
A Yes.
Q All right. Did you have any input into the drawing of that formula?
A Yes. When we had agreed as to the new area and the new rent, then I was in Vancouver and I don't know for certain who it was that I was speaking to, but it was in relation to the preparation of the lease and I was insisting that the lease contain words which would acknowledge the development, or the authorization of the development had already been done; also that it was to be a land-only lease.

Any future renewal of rent in any future five-year period would be in respect to land only and they were to ignore any improvements that I'd made on the property. Also there was a discussion

and I was saying in effect that I wanted some assurance that any future land rent would not be so excessive that it would be impossible for me to carry on with the lease.

Those generally were the things that I was asking or insisting that should be included in the new lease.

(Transcripts: Volume I, pp. 37–38)

Résumé

J'ai signé un nouveau bail d'une durée de 45 ans et sept mois. Le loyer annuel se chiffrait à 3 500 $. Le bail renfermait une formule de révision du loyer à venir. Nous nous étions entendus sur la nouvelle superficie et le nouveau loyer et j'ai exigé que le bail renferme des dispositions qui approuveraient les travaux d'aménagement déjà exécutés et également qu'il s'agissait d'une location de terrain seulement. Toute révision ultérieure du loyer viserait le terrain seulement et ne tiendrait pas compte des améliorations. De plus, je voulais m'assurer que tout loyer futur du terrain ne serait pas à ce point élevé qu'il me serait impossible de respecter le bail.

Au cours des années 1974–1976, il y eut des entretiens entre M. Crosby, M. Ronald Derrickson et les fonctionnaires du Ministère afin de décider si M. Crosby exécuterait ses plans d'aménagement ou si M. Derrickson achèterait les travaux d'aménagement terminés de M. Crosby. Finalement, M. Crosby signa un nouveau bail en 1976. Ce bail était différent des baux ayant cours aujourd'hui. Il prévoyait la fixation du loyer en fonction du taux bancaire préférentiel appliqué à la valeur établie. Il prévoyait également que «le chiffre du revenu que tirerait le locataire de l'utilisation de la terre entrerait en ligne de compte». De plus, le locataire convenait de respecter les règlements de toutes sortes adoptés par «toute autorité ou organisme fédéral à l'égard des terres et des améliorations».

Ces clauses furent en grande partie au coeur de la controverse qui opposa M. Crosby et M. Derrickson. Le principe d'un loyer-pourcentage figure dans une lettre que M. Crosby adressa à M. Kerr du Ministère en date du 19 avril 1975. Un différend au sujet de cette question aboutit plus tard à une rupture des relations entre M. Crosby et M. Derrickson : cette situation eut la fâcheuse conséquence d'interrompre le dialogue et d'accroître l'amertume. Cependant, on pouvait dès juillet 1975 percevoir des tensions dans les rapports entre les deux hommes, lorsque M. Crosby a écrit à M. Derrickson afin de solliciter la participation d'un tiers et de proposer «votre frère Noël (Noll) ou votre père» à titre de médiateur. C'est un thème qui sera repris à nouveau sous une autre forme lorsque M. Crosby cherchera à se mettre en rapport non pas avec M. Derrickson, mais avec des fonctionnaires du Ministère.

Au cours de la période de transformation profonde et intense de 1974 à 1976, survint l'élection de M. Ronald Derrickson comme chef de la bande indienne de Westbank. Au cours de sa déposition commençant le 5 juin 1987 devant la Commission, il a donné une description de ce que

fut son enfance, de ce qui l'amena à s'intéresser aux affaires de la bande et de ce qu'il souhaitait faire pour sa bande et les autochtones en général :

Q Mr. Derrickson, what is your present age?
A I am 45.
Q And what is your present occupation?
A I am a businessman.
Q Where were you born and raised?
A I was born in the Kelowna General Hospital, and I was raised on the Westbank Indian Reserve.
Q Mr. Derrickson, could you tell us where your parents were raised?
A My father was born in Winfield and was raised in Westbank, as far as I know. My mother, I think, was born in Ashcroft and was raised at St. Mary's Mission in Omak, Washington, and I guess, her remainder of life, she looked after me.
Q Mr. Derrickson, what are your earliest recollections of life on the Reserve in Westbank?
A Well, I guess my earliest recollections are somewhere in the late 1940's, and I think life on our Reserve then would be consistent with a non-serviced, rural — very rural area — Indian Reserve. It was generally, the most of homes, I guess at that time, none of the homes had running water, none of the homes had bathrooms, some of them never had homes.

You know, our people were nomadic, they followed work. I myself, we worked for the Chinamen in the vegetable gardens. We worked thinning and worked in apple orchards, anywhere we could make a buck to eat.
Q Could you tell us a little bit about what your recollections are in reference to employment on the Reserve in those early days?
A Well, there is basically two to three types of employment offer to a Native Indian in those days; that was working in the vegetable and fruit industry in this valley with large canning facilities. We never got the privilege of working in the canning facilities, we worked out on the farms in the sun. They worked, like I say, the vegetable gardens, the orchards; some of the Indians went to work in a logging camp. That wasn't very much in the early days.

We were generally nomadic in nature. We had to move around the area where the jobs were and small farmers.
Q Mr. Derrickson, what is your earliest recollection of where you lived, or the house that you lived in upon the Reserve?
A Well, the first one I remember was a one-room shack, somewhere just off of Boucherie, I would say, north of Boucherie Road, where the Boucherie Pub is right now, and my dad's vineyard is — the one-room shack that had no running water and no bathrooms in it.
Q Did you live in that particular area for most of your younger life?
A I lived down in that area all my life.
Q Mr. Derrickson, do you have any recollection in the early days on the Reserve, as to what the policing was like on the Reserve?
A Well, the original police used to be the Provincial Police. As far as Indian is concerned, I guess it's like most government bodies, they are the enemy, because, you know, the Indian, in my mind, and as

I grew up, seems to always get the short end of the stick when they were involved. I'll give you an example.

When the police used to come for sport on Saturday nights and they used to come to the Reserve and kick in a few doors on the Reserve to find out if there was any Indians drinking, because in them days, the Indians weren't allowed to have liquor.

Q What is your early recollection in reference to your schooling?

A My brother, Noll and I, were one of the first Indians ever allowed to go to a public school in Westbank, and it was tough.

Q How long did you go to that particular school, Mr. Derrickson?

A We went there the first grade one of our schooling, and then it was so rough on us that our folks pulled us out and sent us to St. Mary's Mission in Omak.

Q Now, your brother Noll, is older than you are?

A Yes.

Q But you both started school at the same time?

A That's right.

Q And you both started school in Westbank?

A Yes.

Q Tell us about the type of difficulties that you had in that first year of schooling.

A Well, all Indians were made to sit at the back of the class. You know, for example, when the teacher would ask the question of the student, and if an Indian put his hand up you know, he'd just look like a dope sitting there with his hand up, because nobody would ask him a question. It got better as years went by, but not much better during my time I was in school.

Q Now, a decision was made by your parents to remove from that school after the first year?

A That's right.

Q And where did you go then?

A St. Mary's Mission.

Q Where's that?

A Omak, Washington. It was, I guess, I don't know what the term for that school would be, an Indian residential Catholic school, with all the Catholic dogma and trimmings, I suppose.

Q And how long did you remain at that school?

A A year.

Q And then what happened?

A Well, it was worse than the public school, so we came back to the public school.

Q How long did you remain in the public school?

A I left public school in the middle of grade nine.

Q What gave rise to you leaving school at that time?

A I was entered in the University — in those days they had a University program — I don't know if it's the same, it's been so many years since I've seen the inside of a school. The principal removed me from the University program, so I thought there wasn't much point; I wasn't getting along very well with him anyways, so I just left.

Q Was there a particular incident that gave rise to you leaving in reference to that particular program that you were involved in?

A Yes. There was a violent incident that made me suddenly decided I had better make an exit.

Q Did you ever return to school after that?

A No. Yeah, I went during the early '50's, or the mid-'50's, there was a national report, and I can't remember who it was done by, but basically the report said that the education and the housing situation with Indian people was deplorable, and there was a great surge of conscience and the non-Indian sympathy for the Indian people had grown at such a rate, they decided to give a bunch of Indian kids a chance to learn something.

So, I was chosen as one of the children — or young teenagers — to go to the University of British Columbia, to attend a six-month extension course in agriculture, so they figured they'd get us back into the fields somehow.

Q And did you attend that course?

A I did.

Q Is there anything that particularly sticks in your memory that happened during the course of that time at UBC, that you can recollect today?

A Well, that was the first time I ever met Senator Len Marchand. He heard I was in the school; he heard there was an Okanagan Indian down there, and he came to see if I had, you know, enough pairs of socks and two pairs of pants for a change. He was going through the University on an Agriculture course then.

Q And that was the first time you were involved with Senator Marchand, is it?

A That's the first time in my recollection that I remember Senator Marchand. Of course, he wasn't a Senator then.

Q Mr. Derrickson, when did you first start working?

A As soon as I could, I guess, get my butt between two rows of onions, you know.

Q How old would you have been then?

A Five or six.

Q After you finished school, what did you do?

A I went to work in logging camps and orchards, whatever, ranches, you name it, wherever there was a job and where they would hire me, I would work.

Q How long were you involved in the logging business?

A Off and on, four or five years.

Q What did you do next as far as employment was concerned?

A It's so long ago, it's hard to remember, but I started welding in Vancouver for Wagstaff Hoists, and then I got into a Union by getting into the shop. Then as a union member, I travelled all over Canada, and the northern west half of the United States, doing service work for Wagstaff Hoists.

Q Did you take an apprentice program in welding?

A That's right.

Q And you completed that course?

A Yes.

Q And that was your employment for a number of years, was it?

A That was — well, that's the only profession I ever gained.

Q What type of days and hours did you work in reference to that particular business?

A Well, you know, in the boom days of '60's, when they were building oil pipelines and pulp mills all over the country, I worked eight hours on and eight hours off, almost seven days a week for six months. I worked when they build the Northwood Pulp Mill in Prince George, I worked from the time it opened until the time that W.A.C. Bennett cut off the overtime, then there was no use working there, you know, it was a hard place to — Prince George wasn't my favourite place for a Native son to be.

Q Mr. Derrickson, was it during that period of time that you started to garner somewhat of a capital base?

A I saved as much money as I could get my hands on. What I saved, I bought land with.

Q Did you have a plan at that time, in reference to what you were going to use that capital for?

A Well, I don't know at that age, if I was bright enough to have a plan, but, you know, I intended to — I was experiencing — trying to experience business, so I was looking at anything that I could make a fast buck at. The only thing that had been drummed into my head from the time I was born was my dad said that the land doesn't go away. If you buy it, it will be there tomorrow. So, you know, that was, basically, the first thing that I started to look at.

Q At that period of time when you were away working, was your father involved in the management of looking after a series of land parcels on the Westbank Indian Band Reserve?

A Yes. My father was always very ambitious in regard to having a large land base, and he has a large land base together. In fact, I can remember the Indians used to call him the "Commissioner" and the "Baron", you know, jokingly, because he had all this useless land. Like, some of it is still useless today. But, I can tell you, none of us are going to give up any.

Q Did you start acquiring or buying land during this period of time?

A Yes.

Q And you bought land at that time, mainly on the Westbank Indian Band Reserve, is that correct?

A Mainly, except for one other parcel I got involved in with a group of Kelowna businessmen, and they gave me my first lesson in knowing what the hell you're doing before you get in it, because they skinned me for everything I had.

Q Mr. Derrickson, during the 1950's, could you tell me what your recollection is of how the administrative part of the Westbank — what is now the Westbank Indian Band operated? I realize it was the Okanagan Band at that time, but could you tell me how the administration of the Band operated?

A Well, I wasn't very much interested in them days. I was more interested in getting enough money for lunch, but, you know, my recollection that my parents were very involved, and that they had tried, unsuccessfully, for some years with the Okanagan Indian Band to get some kind of representation — even a Councillor — elected to represent the interests of the Westbank Indian Reserve.

It was a joke. They laughed. I mean, there was no way we were going to get representation for anything, period, up there. So, as I remember, the initial committee was Francis White and my dad, and Mary Eli and Millie Jack, and Bert Wilson, who started

lobbying. I think in them days, and I can't remember offhand, the big guy in Indian Affairs was called the "Commissioner", and I think, eventually after a lot of lobbying and votes of both Bands, it was agreed that we could leave the Okanagan Reserve, and we formed our own Reserve.

Q Did you have any experience in dealing with the Indian agency in Vernon, during the period of time it existed?

A No. I was like any other Indian. I pretty well went along with what they told us to do, and pretty well respected what they told us to do in those days.

Q Mr. Derrickson, was there much in the way of communication between the Natives that were in the Westbank Indian Band area and the Okanagan Band, or the agency office in Vernon, during that period of time?

A Well, I don't know. If you had an agriculture lease or something, you went up there and, other than that, I don't really know. I know that you couldn't do much; you couldn't fence; you couldn't put up wire. I know that a truck would come along every couple of years with the deck of the truck full of paint, and it was all the odd colours that no other — I guess all the paint companies wanted to get rid of and give the Indians the orange and purple, and green, bright green paints.

So, I guess that's become part of our heritage, having bright houses. . . .

Q Mr. Derrickson, what are your first recollections of your dealing with the Department of Indian Affairs, and who were you dealing with?

A Well, in respect to, I guess the very first dealings with the Okanagan Indian agency and the first guy, I remember, was Dave Hett. I can remember trying to get some barb wire from him for my dad's house, and he wouldn't give me any and it made me so upset he wouldn't give me any barbed wire, but the guy had just taken 40 rolls out of there before me and I only wanted 6 rolls. I think that was the first interaction I ever had with the Department of Indian Affairs and I lost, so I never did get my wire.

Q Were you dealing, at that stage, with an Indian Agent in Vernon in the early years?

A Yes.

Q How would you characterize the attitude and the response of the Indian Agent, in reference to Native people, at that point in time?

A Well, some of them were very good. Dave Hett, you know, he was from the old school. I think he might have had a bit of a military background because it was traditional that those people in the military would, when they retired from the military, they would come and they would work for Indian Affairs, and you could see that. You know, they were very disciplined in their manner and their ways, and very short, you know. We were expected to, you know, really were expected — the same thing is expected today, only they do it a little more eloquently.

Q They set rules and you followed them?

A Pretty well, pretty well. The Indians are — they are an enterprising race. They learned how to sneak around them and do things without them. I learned just as well as the rest of them, you

know. In the old days, you couldn't even sell any of your produce or your cattle without their permission. But hell, we didn't pay no attention to them, we'd sneak off and do it without them. And we still don't pay much attention to them.

Q Except for when you go on fishing trips down to the Regional office?

A Well, I mean, you have a responsibility if you are a Chief or a Councillor of a Band, to try and better your people and to look after your various programs. Any time, in the early years, there was really not much going on around here, I mean, you could all meet at the local restaurant or something and talk about what could happen, but eventually we got to a point where we went down to see what could happen, you know. And we'd go down on our little fishing trips to Indian Affairs in Vancouver, this was after the District office was closed, just to see what was available. I mean, it was a learning experience. We'd try to get on a first-name basis with everybody.

Generally, most of the technical bureaucrats were very helpful to the Indian people and would really try. I would say, probably, nine out of ten officials in the Indian Affairs were very good and very helpful, but it was very frustrating to deal with them and they were generally frustrated, because of the policies and the rules and the laws, and it's always been my complaint that the Indians are guided by 5 percent law and 95 percent policy. . . .

Q Mr. Derrickson, what is your recollection as to when the Band split, with the Okanagan Band, as to what transpired then, as far as the Westbank Indian Band was concerned?

A Well, even though there was divisions in our Reserves back then, our people knew well and good that in order to get away from, I mean, I guess to make a long story short — we hated each other less than we hated them up there. So, we had to kind of come together to get away from them up there, and we did — or they did, you know, I was just a kid.

Once we got divided from them, we elected the new Chief and Council. I think our first Chief and Council was elected by acclamation, but I can't remember.

Q Now, once that Band was separated and formed here, did you, when you were in Westbank, or at home, or at your property, did you take part in Band meetings and Band activities?

A Yes. I very, very ever seldom ever missed a meeting, the Band meetings of this Band, since I can remember. Not especially because I wanted, because our parents made us go, you know, we didn't have much choice in the matter. It was like going to church when we were younger. . . .

Q . . .Your first venture into Band government was in 1976, is that correct?

A That's right.

Q You ran against Norman Lindley?

A That's right.

Q And you were elected Chief?

A That's right.

Q Now, I would like you to tell us as to what your involvement was or what your focus of interest was in the first few months after you became Chief.

A Well, basically to find out where the Band was, to review the records and with particular emphasis on the Band's development company, the Westbank Indian Band Development Company.

(Transcripts: Volume LXV, pp. 9625–9695)

Résumé

Je suis un homme d'affaires de 45 ans. Je suis né à Kelowna et j'ai été élevé dans la réserve indienne de Westbank. Mon père vient de Westbank et ma mère est née à Ashcroft mais a été élevée dans l'État de Washington. Mes souvenirs les plus lointains de la vie sur la réserve à Westbank remontent à la fin des années 1940; il s'agissait alors d'une région rurale sans service. Les maisons n'avaient ni eau courante ni salle de bains.

Notre peuple vivait d'emplois sporadiques. Nous travaillions dans l'industrie des fruits et légumes ou de l'abattage du bois. Au début, je vivais dans une cabane d'une pièce près de la route Boucherie. Quand j'étais jeune, je pensais que la police était injustement rude envers les Indiens. À cette époque, les Indiens n'avaient pas le droit d'avoir d'alcool et la police effectuait souvent des perquisitions.

Mon frère Noll et moi avons été les premiers Indiens admis à une école publique de Westbank et ça n'a pas été facile. Les Indiens devaient s'asseoir à l'arrière de la salle de classe et étaient traités comme des idiots. La situation s'est améliorée avec les ans, mais pas beaucoup à l'époque où j'étais à l'école. J'ai fréquenté pendant un court laps de temps un pensionnat catholique dans l'État de Washington, mais c'était pire qu'à l'école publique, aussi sommes-nous revenus au Canada. J'ai quitté l'école en neuvième année.

Vers le milieu des années 1950, on se rendit compte de la situation déplorable des Indiens en matière d'éducation et j'ai été choisi pour suivre un cours de six mois en agriculture à l'Université de la Colombie-Britannique. J'ai pensé qu'il s'agissait d'un plan pour nous retourner aux champs en quelque sorte. Pendant que je fréquentais l'U.C.-B., j'ai rencontré le sénateur Len Marchand qui y étudiait l'agriculture.

J'ai commencé à travailler dans les champs à l'âge de cinq ou six ans. Après avoir terminé mes études, j'ai travaillé dans les fermes et des camps de bûcherons. J'ai commencé comme soudeur à Vancouver pour le compte de Wagstaff Hoists, je suis devenu membre du syndicat puis j'ai parcouru les États-Unis et le Canada à exécuter des travaux pour Wagstaff. Le métier de soudeur était le seul que je connaissais. J'ai travaillé à la construction de l'usine de pâte à papier Nordwood à Prince George dans les années 1960. Prince George n'était pas un endroit facile où vivre pour un Indien.

J'ai économisé et j'ai acheté des terres. Mon père m'avait toujours dit que c'était une chose intelligente à faire. Mon père avait toujours eu l'ambition de posséder de vastes terres et il avait réussi. Mes parents s'intéressaient à l'administration de la bande et furent des chefs de file dans notre tentative d'obtenir une meilleure représentation au sein de la bande Okanagan. Nous nous sommes finalement séparés de la bande Okanagan pour constituer notre propre réserve.

À cette époque, j'étais comme tous les autres Indiens. Je faisais presque tout ce que les agents des Indiens nous disaient de faire. Je me souviens qu'ils venaient souvent et nous donnaient de la peinture de toutes sortes de couleurs bizarres, que personne d'autre ne voulait. Mes premiers contacts furent avec Dave Hett du bureau de Vernon. Certains des agents étaient très bons, plusieurs avaient des antécédents militaires. Ils établissaient des règles et nous les suivions. Nous avons appris des façons de les contourner et d'agir sans nous en soucier. Cependant, à titre de chef ou de conseiller, vous devez essayer d'améliorer le sort de votre peuple et vous vous efforcez donc d'obtenir ce que vous pouvez des programmes. J'ai constaté que la plupart des fonctionnaires des Affaires indiennes étaient prêts à rendre service aux Indiens. Ma plus grande plainte, cependant, porte sur le fait que les Indiens sont régis à 5 p. 100 par la loi et à 95 p. 100 par des politiques ministérielles.

Après la séparation de notre bande d'avec celle d'Okanagan, je me suis intéressé davantage aux réunions pour y assister régulièrement. En 1976, je me suis présenté contre Norman Lindley et j'ai été [illegible]chef. Ma première tâche visait à déterminer où en étaient la ban[illegible]t sa société de développement.

Comme nous le révèle ce qui précède, les années 1970 furent une époque de transformations très importantes pour les Indiens, tant en Colombie-Britannique que dans le reste du Canada. M. Fred J. Walchli a comparu devant la Commission en mars 1987. Il affirme être entré au service du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en 1966 à titre d'agent préposé à l'utilisation des terres. Il a ajouté avoir exercé, avant 1966, les fonctions d'inspecteur des terres pour le compte du ministère des Terres et Forêts, à Prince George. C'est Arthur Laing, ministre fédéral des Affaires indiennes, qui avait communiqué avec lui. M. Laing lui fit part de ses préoccupations au sujet de la façon dont les terres indiennes étaient gérées et invita M. Walchli à entrer au service du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il décrit ainsi la situation qui prévalait à son arrivée :

Q Would you describe briefly the state of the Department at that time?

A My role at that time was primarily in dealing with land problems, and I suppose the first thing that struck me when I joined the Department was the general attitude toward the management of Indian lands. The feeling seemed to be that Indian lands had very little value, that if they did have any value, then we should take whatever proposal came along and try and lease it out.

There was no thought given to standards of development, arriving at proper rent rates, and no such thing as rental reviews, except on reviews that were no longer acceptable, like ten- and twenty-year periods. In any event, the approach seemed to be to accommodate the lessee, not the Indian.

The Indian people were starting to object to this in a big way. They were starting to enter into their own agreements which were what we called buckshee leases. The Okanagan was particularly

bad for that, but all throughout British Columbia and indeed Canada there were a number of bands who had virtually taken over leasing out their own lands. They entered their own agreements, collected their own rentals.

They had no written agreements; certainly they weren't registered by the Department, and part of my role was to try and regularize a lot of those agreements.

Q That is what you called "buckshee agreements"?

A That's correct.

(Transcripts: Volume XXXI, p. 4233–4234)

Résumé

À mon entrée au ministère, j'ai été frappé par l'attitude générale envers la gestion des terres. Il semblait régner une impression selon laquelle les terres des Indiens n'avaient pas grande valeur et qu'il fallait accepter toute proposition de location. On ne s'attardait guère à respecter des normes de mise en valeur ou à obtenir des loyers convenables. La méthode employée semblait favoriser le locataire, non pas l'Indien. Les Indiens commençaient à s'opposer farouchement à cette pratique et à conclure leurs propres ententes sans se soucier des règles. C'était particulièrement vrai des Okanagans.

En 1969, M. Walchli fut nommé surintendant régional du développement économique. Voici ce qu'il déclare au sujet de la situation générale des terres dans l'Okanagan à l'époque :

Q Could you give a brief overview of your work involving the Okanagan District, in particular with regard to land use during the period from '66 to '69?

A Well, this was one of the areas that we had most trouble with in British Columbia. The amount of land held by Indians is around 830,000 acres, of which 200,000 is in the Okanagan/Kootenay area, and another 200,000 in the Kamloops area. So half the land is in the southern part there, and in the Okanagan we had very bad situations.

On the Okanagan Reserve out of Vernon the whole lakeshore had been leased out in terms of buckshee leases, and of course the health authorities were pressuring us to develop some standards and get control of the situation. In Westbank we had one or two of the lessees, particularly on the Tomat properties, and Leo Matte, there was Shady Camp was the other one, I think — we were trying to undo deals that the Indians had already entered into, because we couldn't accept them because the standards weren't right, the lease fees weren't right, and Arthur Laing at the time was signing every lease, and he just wouldn't accept them until he was sure there was a proper development plan that went with it.

Then in terms of going through to Penticton we had a case where the airport had been taken during the war, had never been compensated — the Indians had never been compensated. We had a lot of problems trying to regularize that situation.

There were a number of leases on Skaha Lake which were regarded as unacceptable. We had a problem with the railroad through Penticton. Then, of course, we had Osoyoos. The bands

there were trying to go ahead with a similar development to Grosvenor-Laing. They had another group of people in there, and we ended up rejecting that proposal because it didn't meet the type of standards we insisted upon.

There were highway right-of-way problems where the province had taken land without ever compensating the Indians, no agreements in place. It was a bad scene. I spent the first three years most of the time going through the Okanagan trying to correct a lot of these problems.

(Transcripts: Volume XXXI, pp. 4239–4240)

Résumé

En 1966–1969, les Okanagans nous donnaient beaucoup de fil à retordre. La superficie des terres détenues par les Indiens dans cette région atteint environ 830 000 acres. Il y avait des campements loués par les bandes indiennes d'Okanagan et de Westbunk. Les loyers étaient peu élevés et les normes d'hygiène n'étaient pas respectées. Le ministre, Arthur Laing, insistait pour améliorer la situation. Nous nous heurtions à des difficultés dans nos efforts pour régler la situation de l'aéroport de Penticton où des terres avaient été prélevées pendant la guerre. Le chemin de fer nous occasionnait également des difficultés à cet endroit. Il y avait le cas des Osoyoos, ainsi que l'emprise des routes qui n'avait jamais fait l'objet d'un règlement. J'ai consacré mes trois premières années dans la région de l'Okanagan à m'occuper de ces difficultés.

Après avoir quitté la Colombie-Britannique, M. Walchli passa de 1974 à 1976 en Alberta. Il revint en Colombie-Britannique vers le milieu de l'année 1976, après la fermeture du bureau de Vernon. Voici comment il décrit la situation à son arrivée.

Q So, Mr. Walchli, you took up your position as Regional Director General July 2, 1976. How many reserves, and what was the structure of the government of the Indian peoples at that time?

A Well, there were 1621 reserves. If you refer to the map here, and it's not very good —

Q You have a map above you, yes?

A All these little dots represent reserves. There's 194 bands in British Columbia. There were 192 at the time, but later on two of them subdivided. I know one of them subdivided, and two more.

Anyway, we ended up with 194 bands. Now, when I took over in British Columbia I took over after the long hot summer of '75.

Q We'll go into that later.

A But what I found in British Columbia was a situation where the relationship of the Indians was extremely bad. The Department, because of what happened in 1975, had in fact become almost non-functional to the extent where the contact between the Indians and the Department was on an occasional basis.

Our staff would go out to the reserves if they were requested to, but otherwise they preferred not to. Indian people generally had given up on the Department at that point. In fact, they wanted the Department completely removed from their life.

(Transcripts: Volume XXXI, pp. 4247–4248)

Résumé
Quand j'ai été nommé directeur général de la région en 1976, le Canada comptait 1 621 réserves, dont 192 en Colombie-Britannique. Les rapports entre le Ministère et les Indiens étaient très mauvais. Les Indiens avaient perdu toute confiance dans le Ministère.

M. Walchli poursuit en signalant que c'était une époque de transformations importantes dans les rapports qui existaient entre les bandes indiennes et le Ministère. Les Indiens cherchaient à assumer une plus grande part de l'administration des programmes.

A As we introduced programs, the bands began to take advantage of them. Throughout the British Columbia region we started introducing welfare programs and housing and so on, and they became very interested in development, all facets of development, social and economic.

But as they became more schooled in understanding the dynamics of development, they began to want to take over from us. Now, the band councils at that time had very little authority. The Department of Indian Affairs virtually did all the programming, or developed all the programs on the Reserves.

We administered the welfare; we administered the education; we provided the bus services; we built the houses and so on. The Indian band council was nothing more than a group of people who would advise the Department on where development was to go, and approve certain Band Council Resolutions relating mostly to land and the trust functions, but also approving certain programs.

(Transcripts: Volume XXXI, pp. 4251–4252)

M. Walchli décrit ce qui a abouti à ce qu'il a appelé le «soulèvement de 1975». Comme nous l'avons déjà mentionné, la période 1974–1975 fut une période tumultueuse pour les relations entre les Indiens et le Ministère en Colombie-Britannique.

A So you had a situation by 1974 which basically had seen Indian Affairs move forward with the transfer of programs — or not transfer of programs — rather the implementation of programs virtually under Indian Affairs' control.

We had band councils who began to realize that development was the way to go, but they wanted to control the development. They wanted to manage it. We had a provincial organization, an Indian organization, which had become divorced from their members and were pursuing initiatives which the membership did not support.

But because the money was going to the provincial organization and because the bands didn't have any control over it, they began to have quite a problem of — a problem arose between the two which actually became quite acrimonious. In fact, it led to the uprising in '75.

THE COMMISSIONER: Who were the combatants in that particular contest?

THE WITNESS: In '74?

THE COMMISSIONER: Yes. You said there was some sort of controversy or dispute. Who were at each other's —

THE WITNESS: Well, you had two sets of things happening. The bands were down on the Department because we would not turn control over to them fast enough, and you had the bands starting to turn on the Union of Indian Chiefs because they were not able to control that organization, and they felt that organization was not providing the kind of services that they were designed to do, and they objected very strongly to the idea that the federal government would provide up to $2 million a year to a provincial organization in which the membership had no control of.

(Transcripts: Volume XXXI, pp. 4256–4258)

M. Walchli a déclaré qu'à son retour en Colombie-Britannique à titre de directeur général régional, beaucoup de mécontentement et de confusion régnaient au sein de la collectivité indienne. Bien des gens au sein de cette collectivité prônaient une rupture complète avec le Ministère.

A . . .The result of all this was a total collapse in British Columbia of the Indian organizations; the Union of B.C. Indian Chiefs collapsed. The district councils were removed. What was left were the Indian bands with virtually no control over the Department of Indian Affairs at that point, and almost seemingly taking the point of view that from here on in, if they could not get it legally, they were simply going to assume control of their lives.

Now, they were going to make the point with the Department and with their own membership that they were no longer going to rely on the Department of Indian Affairs, and as part of the national period of discontent, as the caravan was marching on Ottawa, each region was confronted by Indians who occupied offices or led confrontations of one kind or another.

In British Columbia, the summer of '75, seven of our district offices were occupied. The regional office was occupied, three of the district offices were closed for good, and the Indians rejected government funding.

So from the summer of '75 until the summer of '76 when I arrived here the Department and the Indian people had all but broken off relationships, and there was very little development going on on reserves. As well, the Indians had decided to demonstrate to the Department they could go it alone without government funding.

That was the situation I found in 1976 when I got here.

(Transcripts: Volume XXXI, pp. 4263–4264)

Résumé

Nous avons commencé à mettre en place des programmes socio-économiques. Nous avons administré ces programmes. Les Indiens souhaitaient exercer un plus grand contrôle sur leur existence et sur l'administration des programmes. Cette situation a abouti au soulèvement de 1975. Les bandes et le Ministère se querellaient et certaines bandes se retournèrent également contre l'Union des

chefs indiens de la C.-B. Ce fut l'effondrement de l'Union. Une grande agitation régnait au sein des groupes indiens et ils marchèrent sur Ottawa. Au cours de l'été de 1975, sept de nos bureaux de district firent l'objet d'une occupation et certains fermèrent leurs portes. Les Indiens refusèrent les fonds du gouvernement. Les rapports étaient rares entre le Ministère et les Indiens de l'endroit en 1975–1976. C'est la situation que j'ai constatée à mon arrivée en 1976.

M. Walchli fait remarquer que le Conseil des ministres et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien procédèrent en 1976 à un revirement important dans leur politique. Vers cette date, la raison reprit le dessus; il était manifeste que le Ministère et les Indiens ne pourraient entretenir des rapports satisfaisants en vertu de l'ancien système, mais que les autochtones n'étaient pas en mesure non plus de se passer entièrement de l'aide du Ministère. M. Walchli parle des transformations survenues à cette époque.

A . . .Perhaps the most significant event that took place that year was when the Cabinet approved the Indian Government Relationships Paper. . .

Q That, in your view, was a significant watershed in the relationships?

A Very much so, because it did a number of things. First of all, the 1969 White Paper had proposed a new direction which had virtually seen the federal government removed from having any trust responsibility, and had turned over the responsibilities either to the province or to the Indian people themselves.

The Indian people had accused the government of following integrationist and assimilation policies, which they found not acceptable. This paper then was designed to answer a lot of concerns that the Indian people had, as well as to set a new direction and a different way of dealing with the Indian people.

You'll note the first — or one of the major statements in the policy talks about the new concept being "one of Indian identity within Canadian society rather than a separation from Canada society or assimilation into it."

This was the government response to the White Paper. They now formally recognized that the Indians had a place in the sun, and that the intent was to develop a new relationship based on transferring to Indian people the control of programs and the management of programs.

Now, the document did a number of things. First of all, I want to point out this was approved by the Cabinet, not just by the Department, and it was issued under the instructions of Judd Buchanan; and all regions were commanded to take into account the new directions in the way they organized and delivered programs.

It was to be sort of the underlying philosophy for the development of policies, as well as to the delivery of programs. Now, there's a few important things in it. Basically from here on in there was to be mechanisms set up across the country at the

band, provincial and national levels where Indian people would be consulted and have an involvement in the policy-making and in the program development, and also have a lot of say in how programs were delivered to the reserves.

The paper is broken into two areas which really deals with the policy, and then the question of program development and delivery.

(Transcripts: Volume XXXI, pp. 4265–4267)

Résumé

L'événement peut-être le plus important à survenir en 1976 fut l'approbation par le Cabinet d'un document sur les rapports entre le gouvernement et les Indiens. S'inspirant du Livre blanc de 1969 qui avait proposé de retirer toute responsabilité fiduciaire au gouvernement fédéral, les Indiens avaient accusé ce dernier d'adopter des politiques inacceptables d'intégration et d'assimilation. Le document de 1976 visait à répondre à ces préoccupations. Le gouvernement reconnaissait une notion d'«une identité indienne au sein de la société canadienne par opposition à une séparation de la société canadienne ou à l'assimilation au sein de celle-ci». Il s'agissait d'instaurer de nouvelles relations fondées sur la cession, aux Indiens, du contrôle et de la gestion des programmes. Approuvée par le Cabinet, cette politique fut publiée sur les directives de Judd Buchanan. Toutes les régions reçurent l'ordre de suivre cette nouvelle politique. Les Indiens devaient être consultés davantage et jouer un rôle accru dans l'orientation des politiques.

M. Walchli a affirmé que la politique du Ministère était axée, à l'époque, sur la cession de programmes le plus rapidement possible.

Les événements survenus en Colombie-Britannique, que nous a décrits M. Walchli (et qui ne se limitaient pas uniquement à la Colombie-Britannique, bien sûr), révélaient une transformation en profondeur des rapports entre le gouvernement fédéral et les Indiens. Cette transformation en profondeur se fit ressentir dans les rapports entre les tiers, tels les locataires de terres de réserve et les Indiens. Si cela avait été vrai que le Ministère était un bailleur un peu endormi, ce n'était plus le cas. Les vieux truismes, bons ou mauvais (et les qualificatifs bons ou mauvais s'appliquent probablement d'après le point de vue selon lequel on se place pour examiner ces questions) étaient balayés, et une nouvelle époque voyait le jour.

Les années 1975 à 1986 furent des années de progrès, mais elles furent également marquées par une amertume de plus en plus grande. Le souffle de la transformation balayait Westbank; il n'est donc pas étonnant qu'il suscitait conflits et controverses. Une transformation rapide entraîne souvent un malaise. De plus, les périodes de transformation rapide imposent des tensions sur les gens et les systèmes qui peuvent entraîner chez l'un comme chez l'autre un mauvais fonctionnement à l'occasion.

Nombre des difficultés provenaient de conflits personnels entre particuliers vivant sur des réserves ou au sujet des réserves. M. Ronald Derrickson était souvent au centre de la controverse. Il a occupé bien des fauteuils : chef, détenteur, négociateur, gestionnaire foncier, etc. C'était un homme à tout faire, mais, comme bien des hommes d'action, il a parfois provoqué des réactions assez violentes. Les rapports qu'il a entretenus avec certains locataires de parcs de maisons mobiles s'envenimèrent : M. Crosby se plaignit aux fonctionnaires du Ministère et aux hommes politiques de divers problèmes qui se posaient relativement aux locataires, aux bandes et à l'administration par le Ministère. M. Walchli était le grand responsable en Colombie-Britannique, pour le Ministère, au cours de cette période de transformation et de controverse.

Les années 1980 furent une période mouvementée à Westbank. En 1984, M. Derrickson fut nommé administrateur de la malheureuse Norbanque. Un certain nombre de locataires de parc de maisons mobiles furent mêlés aux controverses au sujet des baux. La route 97 fut élargie et d'importantes indemnités revenaient aux membres de la bande en raison des terrains pris à cette fin. Les terres retranchées firent l'objet d'un règlement important et la bande acheta une vaste étendue de terrain au Gallagher's Canyon. L'approvisionnement en eau de la réserve (et une protection convenable en cas d'incendie) devenait un problème de plus en plus crucial. Un nouvel immeuble à bureaux, très spacieux et destiné en partie aux locaux administratifs de la bande et en partie à la location à des commerces, fut construit dans la réserve n° 10.

Au cours des années 1975 à 1986, beaucoup de lettres furent envoyées aux divers ministres de l'époque. La presse fit état de diverses controverses mettant en cause les réserves. La situation fit l'objet de déclarations en Chambre. Certains membres de la bande formèrent un «comité d'action» afin de limoger le chef. Au printemps de 1982, le chef Derrickson a été la victime d'une attaque physique violente, et le procès qui s'ensuivit reçut une grande publicité.

Toutes les bandes qui connaissent des transformations rapides peuvent rencontrer les difficultés constatées à Westbank. Les événements qui y sont survenus peuvent donc être d'une grande utilité pour les autres bandes et le Ministère. Cependant, bon nombre des problèmes sur lesquels je me suis penché au sujet de Westbank semblent être imputables à la situation locale.

Chapitre 2

Toussowasket (Mt. Boucherie park) et questions connexes

La société Toussowasket Enterprises Ltd., parfois aussi appelée Mt. Boucherie Mobile Home Park ou McDougall Creek Estates, a soulevé une vive controverse au fil des ans à Westbank. Entre 1975 et 1982, un grand parc pour maisons mobiles a été construit sur des terres détenues par M. Noll C. Derriksan, ancien chef de la bande indienne de Westbank et frère de M. Ronald M. Derrickson (chef de 1976 à 1986). Pendant la période susmentionnée, le gouvernement fédéral a alloué des sommes considérables à ce projet, et on a laissé entendre dans certains milieux que le ministère des Affaires indiennes avait grandement amélioré la situation financière de Noll Derriksan, tant au plan des immobilisations qu'au plan des revenus, en lui accordant un traitement de faveur injustifiable.

Toussowasket Enterprises Ltd. (ci-après appelé «Toussowasket») est une société constituée en 1971 par Noll Derriksan. Lui et sa mère, Margaret Derrickson, en étaient les actionnaires. En ce qui me concerne, le récit commence en 1974. Noll Derriksan était le détenteur d'une propriété située dans la réserve n° 9, sur laquelle il projetait de construire un parc pour maisons mobiles. Heritage Realty Projects Ltd. de Vernon a été embauché à titre de conseiller et de surveillant généraux du projet. Toussowasket a obtenu un bail de Sa Majesté la reine pour une partie des terres détenues par M. Derriksan. Ces terres sont situées en bordure de la réserve n° 9 près du Mont Boucherie, non loin de Kelowna. Elles sont limitées par la Route 97 et contiguës au Westview Village Mobile Home Park, entreprise dont la famille York est le propriétaire-exploitant depuis plusieurs années. Les relations entre M. Derriksan (qui détient également les terres de Westview) et la famille York étaient parfois tendues.

Le bail de Toussowasket était valable pour une durée de trente ans à compter du 1er novembre 1974. Heritage Realty Projects Ltd. (ci-après appelé «Heritage»), surveillant du projet, a proposé que l'entreprise soit financée au moyen de prêts de la Caisse d'expansion économique des Indiens (CEEI) et de la Banque fédérale de développement (BFD). Heritage était sous la direction de M. Weir, anciennement du Ministère. Ce dernier avait été préposé à l'utilisation de terres au Bureau de district de Vernon et s'était occupé, inter alia, du bail initial de Crosby.

En 1974 et 1975, on estimait qu'il y avait une pénurie de parcs pour maisons mobiles dans la région de Kelowna et que l'entreprise proposée

par M. Derriksan pourrait être profitable. Les fonds requis ont effectivement été obtenus grâce à des prêts de la Caisse d'expansion économique des Indiens et de la Banque fédérale de développement, qui étaient respectivement le premier et le deuxième créanciers garantis. La correspondance montre qu'en 1976, année de construction du parc, les devis se sont révélés trop optimistes, et les coûts du projet ont commencé à grimper. À la fin de l'été 1976, la première étape du projet était terminée, bien qu'avec des dépassements de coût, et le parc est entré en service.

À ce moment, la demande d'installations pour maisons mobiles dans l'Okanagan semblait avoir diminué et, de ce fait, il était très difficile de rentabiliser le parc. Toussowasket était criblée de dettes. Elle devait environ 195 000 $ à la CEEI et 170 000 $ à la BFD. M. Derriksan avait garanti le paiement en entier à la CEEI et une partie du paiement à la BFD. En outre, le parc devait verser un loyer annuel au détenteur et des sommes étaient toujours dues aux parties qui avaient participé aux travaux de construction, dont Donaldson Engineering Limited («Donaldson» — entrepreneur en chef) et Underwood & McLellan (ingénieurs). Il semble qu'une somme dépassant 50 000 $ était due à Donaldson pour des frais supplémentaires non prévus au contrat initial.

Noll Derriksan est réputé avoir injecté 40 000 $ en capitaux propres dans ce projet (lettre de Weir à McGillivary). Une partie de cette somme provenait censément d'emprunts bancaires. M. Derriksan avait également fourni le terrain pour le projet. Il ne s'agit cependant que d'une contribution théorique, en ce sens qu'il n'a pas fourni de fonds pour l'achat de la terre mais qu'il a donné la terre en location au projet. Cette terre avait été achetée pour quelques milliers de dollars vers 1969. Quoi qu'il en soit, le projet était faiblement financé et criblé de dettes, lesquelles n'ont cessé d'occasionner des difficultés après 1976.

L'intention originale était que Toussowasket exploiterait le parc pour maisons mobiles Mt. Boucherie et verserait un loyer annuel à la Couronne fédérale, qui le remettrait au détenteur indien, Noll Derriksan. Toutefois, M. Derriksan toucherait ce loyer seulement si le parc était un succès. En mai 1976, Noll Derriksan avait convenu avec le Ministère que l'entreprise lui verserait un loyer seulement lorsqu'elle pourrait le faire sans mettre en danger la viabilité du projet. En décembre 1976, MM. Peter Clark et Fred Walchli (du Ministère) ont déterminé qu'ils ne pourraient pas recommander un prêt supplémentaire de 50 000 $ pour le projet comme l'avait demandé M. Derriksan. Une note de service sur la question disait ce qui suit :

> [Traduction]
> Après une étude approfondie du projet, nous avons déterminé que le coût moyen par fondation est excessivement élevé; que le total des prêts actuellement consentis dépasse la capacité projetée du projet de payer à la fois le principal et les intérêts; et que le prêt supplémen-

> taire demandé ne serait pas suffisant pour couvrir les factures en souffrance et les intérêts dus. La demande est donc refusée. (Je souligne.)
>
> (Pièce 114, document 64)

M. Leonard Crosby, président de la Mobile Home Park Owners Association, a indiqué que le parc pour maisons mobiles Mt. Boucherie était en difficulté entre autres parce qu'il avait été construit selon des normes trop élevées. En d'autres termes, il était peut-être trop coûteux pour le marché visé. Le détenteur et le Ministère étaient dans une situation difficile. Le projet avait besoin de plus d'argent, mais malheureusement la dette était déjà si élevée qu'il était impossible d'en assurer le service. L'accumulation d'autres dettes n'aurait fait qu'enfoncer un peu plus le projet. Pour employer une expression familière, il était «dans de beaux draps».

Les circonstances soulèvent naturellement la question de l'aide que les organismes gouvernementaux doivent apporter à l'aménagement des terres de réserves indiennes. D'une part, il est hautement souhaitable que l'esprit d'entreprise soit encouragé et aidé chez les Indiens; d'autre part, il convient de le faire de façon que la dynamique du marché soit respectée dans une mesure raisonnable. De plus, il peut être foncièrement injuste que le gouvernement accorde de fortes sommes à une entreprise tout en forçant une autre entreprise privée située à proximité à être entièrement tributaire du secteur privé. Je suis sûr que Westbank n'est pas la seule bande indienne à s'être trouvée dans une situation semblable. Les problèmes qu'a suscités l'entreprise en l'espèce fournissent des données qui permettront d'étudier utilement ce que le gouvernement peut ou doit faire dans ce secteur de l'entreprise indienne. Toussowasket venait de prendre racine — c'était une jeune pousse économique dans la réserve de Westbank que certains ont été portés, après 1976, à qualifier plutôt d'épine dans le pied du Ministère.

Il ne faut pas oublier, cependant, que les banques ne sont pas traditionnellement portées à prêter aux entreprises indiennes et que, par conséquent, il faut souvent un certain appui gouvernemental pour stimuler l'activité économique sur les réserves. Dans la mesure du possible, il vaut probablement mieux pour le gouvernement d'être un avaliseur plutôt qu'un prêteur direct — ce qui permet de faire en sorte que la rentabilité du projet soit réalistement analysée aux étapes initiales.

La viabilité économique du projet a posé des problèmes sérieux dès le début des opérations. M. Ronald M. Derrickson, dans son témoignage, a eu tendance à critiquer Heritage, le gestionnaire du projet. La gestion du parc semble avoir posé un problème continuel — M. Walchli a dit dans son témoignage : «Quelle que soit la raison, de 1976 jusque vers 1981, la gestion du parc n'était pas satisfaisante» (traduction). Les faits semblent étayer ce commentaire.

Noll Derriksan n'a pas témoigner sur ce qu'il attendait de ce projet, mais il n'y a pas de doute que celui-ci promettait de lui apporter des avantages appréciables sans grande mise de fonds de sa part et qu'il bénéficierait d'une aide financière importante du gouvernement. Outre la contribution susmentionnée de 40 000 $ en espèces au projet, j'ai noté que M. Derrickson avait fourni une terre évaluée à 95 000 $ dont il était le détenteur. Le ratio d'endettement avait toujours été élevé et il le deviendrait davantage.

Pour comble de malheur, une société qui avait conclu une entente avec Toussowasket visant la location de fondations pour maisons mobiles, Homco Industries Ltd., a éprouvé des contretemps économiques qui l'ont empêchée de respecter ses engagements. Un rapport sur le projet, rédigé apparemment pendant le premier semestre de 1977 par Stewart C. Wong pour le Ministère, indique que le parc faisait constamment problème et qu'il y avait peu de chances pour qu'il devienne rentable dans l'avenir immédiat.

> [Traduction]
> 6. ATTENTES POUR 1977
>
> À moins que les propriétaires ne soient capables de trouver des fonds de source privée pour payer les factures de construction en souffrance ou de prendre des arrangements de rechange avec leurs créanciers; et à moins que les espaces inoccupés ne soient loués au début de 1977, les propriétaires seront sérieusement en retard dans leurs paiements de prêts.
>
> Trente espaces ont été loués à Homco, qui éprouve des ennuis financiers. Cependant, ses créanciers lui ont récemment accordé un sursis de cinq ans.
>
> Un examen de ses besoins pour 1977 montre que la compagnie requiert clairement un prêt supplémentaire de 75 000 $, mais ses affaires sont dans un état tel qu'elle ne peut se permettre un endettement supplémentaire.
>
> Par conséquent, aucun financement supplémentaire ne peut être envisagé pour la compagnie en question. (Je souligne.)
>
> (Pièce 116, document 78)

L'observation soulignée ci-dessus résume bien le dilemme fondamental dans lequel l'entreprise se trouvait. Les factures en souffrance pour la construction du parc n'avaient pas été réglées et, au début de 1978, Donaldson Engineering Limited a entamé des poursuites contre Toussowasket. Donaldson a éventuellement eu gain de cause et obtenait environ 55 000 $ en avril 1979 pour les services rendus en tant qu'entrepreneur principal. Le jugement a ultimement été obtenu par défaut et, même si la preuve donnait à entendre que l'entreprise n'avait peut-être pas fait un bon travail, je suis convaincu qu'elle s'est acquittée de ses tâches d'une façon compétente.

Selon toutes les parties concernées, y compris le détenteur et l'actionnaire majoritaire de l'entreprise, Noll Derriksan, les beaux rêves

de Toussowasket étaient réduits en poussière. Ni la CEEI ni la BFD n'avaient la moindre chance d'être remboursées, la terre ne rapportait aucun revenu de location au détenteur, et ce dernier restait responsable de sa garantie personnelle, quoiqu'il fût fort douteux que ses créanciers soient jamais payés. Le 8 juin 1978, le chef à l'époque Ronald M. Derrickson (frère de Noll Derriksan), a envoyé le télégramme suivant à Fred Walchli :

> [Traduction]
> La présente a pour objet de vous informer que nous avons rencontré aujourd'hui l'avocat de Noll C. Derriksan et de la bande indienne de Westbank. Il estime généralement que la compagnie Toussowasket Enterprises Ltd. est insolvable et incapable de faire le moindre paiement. Le ministère de l'Impôt prend des mesures pour recouvrer quatre années de taxes impayées. Pour protéger la situation financière personnelle du détenteur, nous vous demandons d'adresser dès aujourd'hui à notre bureau un télex annulant immédiatement le bail.

Le 16 juin 1978, Noll Derriksan, au nom de Toussowasket, a demandé au Ministère de renoncer au prêt accordé par la CEEI «afin d'aider la compagnie à rester sur pied et à payer tous les comptes à mesure qu'ils sont dus». Le Ministère n'était pas prêt à agréer cette demande.

Le 20 juin 1978, le Ministère a accordé une subvention de 17 000 $ pour payer les frais juridiques et les frais des analyses techniques occasionnés par la défense dans l'affaire des créances réclamées par Underwood & McLellan, les ingénieurs responsables du projet, et Donaldson Engineering. Simultanément, une proposition était à l'étude en vue de porter à 65 ans la durée du bail initial, qui était valable pour 30 ans, de façon que la terre puisse être utilisée pour des fins autres que des maisons mobiles et qu'un meilleur financement puisse être obtenu par des moyens conventionnels. Tout le monde cherchait une solution à ce problème persistant.

Dans une lettre du 30 novembre 1978 à M. Peter Clark de la région de la C.-B., M. Poupore, chef de la Direction des terres à Ottawa, décrit un des obstacles à l'utilisation pour d'autres fins de ces 27 acres environ dont M. Derrickson était le détenteur. Il écrit :

> [Traduction]
> Nous avons des doutes concernant la modification qu'il est proposé d'apporter à la clause d'utilisation de ce bail. La présence de non-Indiens dans un parc pour maisons mobiles devrait avoir très peu de répercussions à long terme ou permanentes sur le style de vie de la communauté indienne. Toutefois, si l'utilisation du parc est élargie pour inclure des résidences permanentes, l'afflux de non-Indiens occupant ces résidences aura sûrement un effet sur la réserve dans son ensemble. Tout plan d'aménagement qui touchera au style de vie des Indiens, pour qui la réserve a été mise de côté, doit être soumis à tous les membres de la Bande afin qu'ils puissent décider s'ils veulent que

> leur réserve soit utilisée pour une telle fin. Comme vous le savez, nos conseillers juridiques nous ont déjà recommandé de ne pas mettre en oeuvre des projets d'aménagement d'envergure à long terme dans les terres des détenteurs, sans avoir obtenu l'approbation de tous les membres de la bande.
>
> Nous comprenons que le bureau régional veuille protéger les fonds prêtés par le gouvernement fédéral pour ce projet, mais nous nous demandons si cette raison est même suffisante pour que nous prenions cette nouvelle initiative en considération. Nous croyons que nous avons une responsabilité envers le peuple indien dans son ensemble et que nos efforts en faveur de membres individuels de la bande doivent céder le pas à cette obligation. En même temps, nous devons faire en sorte que la protection des intérêts de la bande indienne dans ses terres l'emporte toujours sur le recouvrement ou la protection des fonds prêtés.
>
> (Pièce 116, document 113)

La lettre de M. Poupore met en lumière un problème posé par l'aménagement des réserves. Si la plus grande partie d'une réserve est aménagée, alors son caractère essentiel pourra s'en trouver modifié. Toute collectivité doit faire face à cette éventualité, mais on voit ici que la durée et les modalités d'un bail intéressent tous les membres d'une bande indienne en ce sens qu'elles peuvent modifier en profondeur le milieu local. M. Poupore note également dans sa lettre le dilemme où se trouve la bureau régional du Ministère qui doit choisir soit d'intervenir plus avant dans le projet soit de l'abandonner.

En février 1979, la BFD a demandé à Noll Derriksan d'honorer sa garantie et à Toussowasket de rembourser les 190 000 $ qu'elle lui devait encore à ce moment-là. Il y avait peu de chances pour que le passif soit diminué. Ce qui avait été une tentative pour lancer une entreprise viable était devenu un casse-tête financier pour toutes les personnes concernées.

La dégradation de la situation est exposée dans une lettre datée du 23 février 1979 que M. Armitage, du ministère des Affaires indiennes, a fait parvenir au ministère de la Justice.

> [Traduction]
> D'après la Banque fédérale de développement à Kelowna et peut-être aussi le bureau régional à Vancouver, les pertes qui pourraient résulter de ce projet et la réputée mauvaise attitude de M. N. Derriksan auraient pu faire du tort à la cause indienne. Afin de conserver une certaine bonne volonté, nous serions peut-être disposés à partager les loyers nets avec la Banque.
>
> Le parc pour maisons mobiles accuse actuellement un nombre considérable de vacances : 26 espaces sont loués et 33 sont vacants. Même si le parc pouvait être vendu, son prix serait réduit et ne suffirait probablement même pas à couvrir le prêt de la BFD. Les indications actuelles montrent que la demande d'espaces augmentera d'ici deux ou trois ans. Il se peut alors que le séquestre-gérant vende

> le parc avec un taux de vacance très bas, maximisant ainsi le prix qui pourra être obtenu. Même alors, il est douteux que le produit de la vente soit suffisant pour rembourser les deux prêts, qui totalisent environ 400 000 $.
>
> (Pièce 116, document 116)

En mars 1979, la BFD a nommé M. A.D. Stewart, C.A., de Kelowna, à titre de séquestre. Un compte rendu intérimaire, dressé par M. Stewart pour la période comprise entre mars et août 1979, révèle que la viabilité économique de l'entreprise est restée marginale et que celle-ci ne produisait certainement pas des recettes suffisantes pour assurer le service de la dette ou verser un loyer au détenteur.

Un relevé non vérifié des frais d'aménagement daté du 30 avril 1980 et établi par Lett, Trickey et Co., comptables agréés, indiquait qu'au moment pertinent, les frais cumulatifs du projet étaient supérieurs à 500 000 $. Toutefois, en novembre 1979, M. Marsh, du ministère de la Justice, avait informé M. Van Iterson, de la région de la C.-B. du ministère des Affaires indiennes à Vancouver, que «même si l'affaire est compliquée, nous avons conclu que, à toutes fins utiles, une grande partie des garanties fournies à la Couronne et à la BFD ne valent rien». Il s'agissait là, évidemment, d'une bien mauvaise nouvelle pour les créanciers garantis.

En mars 1980, les relations entre la BFD et le ministère des Affaires indiennes se sont détériorées parce que la Banque insistait pour que le Ministère prenne des mesures afin d'assurer le remboursement de la dette. La Banque lui a fait savoir que, si la question n'était pas réglée, elle verrait à l'avenir d'un oeil très défavorable les prêts aux bandes indiennes ou aux Indiens résidant en Colombie-Britannique.

Ronald M. Derrickson a témoigné qu'il était très mécontent de la façon dont le séquestre nommé par la BFD avait conduit les affaires du parc Mt. Boucherie. Par une résolution datée du 14 juillet 1980, le conseil de bande a demandé que le bail daté du 1er novembre 1974 au nom de Toussowasket Enterprises Ltd. soit résilié. Pour des raisons évidentes, le ministère des Affaires indiennes était très peu disposé à ce faire. La résiliation du bail aurait détruit les garanties sous-jacentes des prêts consentis par la CEEI et la BFD.

La situation à l'époque est un exemple du genre de conflit d'intérêts dans lequel le Ministère peut se trouver. D'une part, en raison de ses obligations perçues envers un membre de la bande, Noll Derriksan, et en sa qualité de bailleur il aurait eu tendance à favoriser la résiliation du bail. Mais, s'il prenait cette mesure, les prêts garantis en souffrance (plus de 200 000 $ de la CEEI dus directement à la Couronne et 225 000 $ de la BFD dus indirectement à la Couronne) deviendraient irrécouvrables. En outre, évidemment, la résiliation du bail et la destruction probable de la garantie du prêt consenti par la BFD

auraient sans doute un effet négatif sur le financement futur des entreprises indiennes par cette dernière.

Noll Derriksan semble n'avoir joué aucun rôle public important dans les événements, mais son frère, Ronald Derrickson, chef à l'époque, s'occupait activement de l'affaire et était clairement en conflit avec le séquestre-gérant, M. Stewart. Le 6 octobre 1980, le chef Derrickson a informé le séquestre que le loyer dû au détenteur serait augmenté rétroactivement au 1er novembre 1976 et fixé à 44 500 $ par année. Il a aussi rappelé au séquestre que le loyer des années 1977 et 1978 n'avait pas été reçu et il a demandé le prompt versement de ces sommes avec les intérêts. Le 14 octobre 1980, le séquestre-gérant, M. Stewart, a informé le chef que Toussowasket bénéficiait d'une cession de loyers de la part de M. Derriksan et que les loyers dus serviraient à rembourser un prêt que celui-ci avait reçu à titre d'actionnaire. Le séquestre a pris la position que tous les loyers étaient donc à jour. La cession originale de loyers avait censément été faite pour aider à obtenir le prêt de la CEEI.

À l'automne de 1980, la situation commençait à s'améliorer. Les recettes produites par le parc étaient suffisantes pour rembourser une partie du principal prêté par la BFD mais pas pour assurer adéquatement le service des dettes en souffrance et pour verser le loyer dû au détenteur, Noll Derriksan.

L'ancien chef Derrickson a fait la déposition suivante devant la Commission :

> A ....Homco's other companies in Ontario and Saskatchewan got into financial difficulty, even though this plant here was doing well financially. Homco went into bankruptcy and he had an agreement that they would pay him $1,500 for every lot he produced.
>
> Well, number one, he got the bottom of the spiral. He had to build it to standards higher than anyone else on the reserve, and the fact that he had consultants who left a lot to be desired, and some of the construction and engineering work left a lot to be desired.
>
> I mean, it was a hopeless situation from the start. My first impression of that park was it should go into bankruptcy, even more so than Lakeridge Park. I always maintained that belief it should be let go into bankruptcy.
>
> Q Now, what steps did you take to try and resolve that particular problem as far as Toussowasket was concerned?
>
> A Well, I tried to force it into bankruptcy, but I wasn't getting much cooperation, simply because the Department didn't want to see bankruptcy occur on something that they felt could be viable.
>
> Some of the technicians at Indian Affairs put together a package where Noll would, based on the figures from the receiver — and I'd looked at the figures the receiver had produced and it showed that the park was getting deeper into debt every year. They tried to convince me that maybe over 13 years Noll, if he

gave up the the park completely, if they kept it in receivership for 13 years that it would eventually come to a place where it would start paying off.

I said that was a ridiculous situation.

Q Now, did you ask the Department to do a detailed review of that particular project?

A I think I asked the Department to do a — at our initial meeting with Fred Walchli I think we asked them to do a detailed review on Lakeridge Park, which was called the Sookinchute Development.

That he agreed, and he agreed to support us. He agreed to support us financially so that we could get the — I think there was current outstanding bills at that time, over and above the loans, but there was bills that were 90 days in arrears or longer of $185,000, and I'm just saying this from memory.

Q Did Noll Derriksan, prior to you becoming involved in this particular problem, did Noll make a number of proposals to your knowledge to the Department to try and resolve this particular financial problem?

A Yes.

Q Now, eventually a proposal came forward after a number of discussions back and forth between Noll and the Department; eventually a proposal arose that the Band became involved in.

A Now, we're talking about the trailer park or Lakeridge Park?

Q No, the trailer park, Toussowasket.

A Okay.

Q Now, first of all, can you tell us how that particular proposal arose, how it came about?

A Well, again, I don't have the use of the files, so I have to go from memory. I hope you appreciate that. I don't have the benefit of files.

It's my understanding, from my memory, we got to a point where we were going to take a very, very strong position in regard to that park. It was not going to be in receivership for 13 years. The Locatee was receiving no rent, had never received any rent to my knowledge, and every proposal he put forth had been denied.

I don't know the reasons. I guess there was some politics on it. I think one of the facts was that Noll had had a write-up in some magazine that professed him to be a millionaire, when indeed he had no cash.

So, we wanted to put it into bankruptcy and we were making waves with the Department. We told them that we were going to make application to the courts and force it into bankruptcy regardless of what they thought or said.

Q Now, had you followed that route, Mr. Derrickson, based on your understanding of the way that might have worked, what would have been the end result had you been successful in putting it into bankruptcy?

A The end result would have been that, number one, Noll would have got his park free and clear of all debt. I don't think politically, it's never happened before, the Department could have stood the criticism of a trailer park like that going bankrupt and then giving it to somebody else.

Even if they did, if they took the most drastic action, at least he would have been entitled to his rent, which was better than what he was getting. I always figure if you see a situation in business and if you see you can get the advantage, and you see more eggs in your basket in a negotiation you take full advantage.

I felt that the bankruptcy was the best route to go; that there was more benefits for the locatee through bankruptcy than a reorganization.

(Transcripts: Volume LXV, pp. 9709–9712)

Résumé

Les autres compagnies de Homco en Ontario et en Saskatchewan avaient des difficultés financières et Homco fit faillite. Elle avait convenu de verser au détenteur une somme de 1 500 $ par fondation. Les temps étaient durs et les normes de construction dans le parc étaient trop élevées. Il y avait des difficultés au sujet des travaux de construction et de génie. La situation était sans espoir. J'ai toujours pensé que le parc aurait dû déclarer faillite. Le Ministère ne voulait pas d'une faillite. Les Affaires indiennes affirmaient que si le parc restait sous séquestre pendant 13 ans, il finirait un jour par devenir rentable. J'ai dit que cette situation était ridicule.

À notre première rencontre avec M. Walchli, je lui ai demandé de faire un examen détaillé de Lakeridge Park. Il a accepté de faire cette analyse et de nous appuyer. Éventuellement une proposition a été formulée au sujet du parc pour maisons mobiles, Toussowasket. Je voulais forcer le parc à déclarer faillite, mais le Ministère était contre nous. Je lui ai dit que nous ferions appel aux tribunaux et forcerions la compagnie à déclarer faillite quoi qu'il en pense. Si nous avions procédé de cette façon, le résultat final aurait été que Noll aurait obtenu son parc libre de toute dette. Je ne crois pas que, politiquement, la chose se soit jamais produite, et le Ministère n'aurait pas pu résister aux critiques selon lesquelles il avait laissé un parc pour maisons mobiles comme celui-là faire faillite pour le donner ensuite à quelqu'un d'autre. Je croyais que la faillite était la meilleure solution, car elle apportait plus d'avantages au détenteur qu'une réorganisation.

Une telle mesure (la faillite) aurait apporté certains avantages évidents au détenteur, mais du point de vue du Ministère et de la BFD, les résultats auraient été très défavorables. La BFD avait menacé de limiter sévèrement ses prêts aux Indiens en C.-B. si le Ministère ne réglait pas le problème du prêt. M. Walchli n'a pas manqué de faire remarquer à la BFD qu'une telle politique pourrait être difficile à appliquer, mais il était néanmoins tout à fait conscient du fait que la faillite de Toussowasket pourrait avoir un effet très défavorable sur les pratiques de la banque touchant les prêts aux Indiens et aux bandes indiennes en Colombie-Britannique (et sans doute ailleurs au Canada).

On pourrait dire que le chef et le conseil de Westbank tenaient un fusil à la tête du Ministère, mais on pourrait dire aussi que ce fusil avait été partiellement chargé et armé par le Ministère lui-même lorsqu'il s'était engagé dans l'entreprise vers le milieu des années 1970. Il ne faut

pas, cependant, trop critiquer le Ministère car l'un de ses mandats consiste à encourager l'esprit d'entreprise chez le peuple indien. Il semble que les conseillers du détenteur croyaient que le projet serait rentable. On peut voir aujourd'hui qu'il n'a peut-être pas fait de prime abord l'objet d'une analyse économique suffisamment rigoureuse et, comme nous l'avons vu, il a présenté des lacunes administratives et financières jusqu'en 1980.

À l'été de 1980, Toussowasket se trouvait dans une situation fort inquiétante. Le Ministère tentait de trouver une solution à un problème qui avait envenimé les relations de toutes parts. Quelles que soient les erreurs du passé, la situation qui existait à l'époque exigeait qu'une solution soit imposée afin d'éviter que les choses ne se détériorent davantage.

M. Walchli a témoigné qu'il estimait alors que la bande devrait se charger de l'exploitation du parc. Il a essayé de persuader le chef à l'époque, M. Derrickson, d'intéresser la compagnie de développement de la bande au projet.

Q Now, those matters about which you just gave evidence on the questioning of the Commissioner, Mr. Walchli? Just to continue from what you said, they arose out of the beginning note, the telex of June 8, 1978, document 100, and then you also spoke of document 131, the April 18, 1980 letter of yourself, and followed, I think, by personal discussions that you had with Mr. Derrickson, Chief Derrickson, late '80 and January '81?

A That's correct, yes.

Q Is there anything to elaborate on that, what the nature of those discussions were, or were they just as you described them to the Commissioner a moment ago?

A Well, the discussions between myself and the Chief began to take on a serious approach to this in 1980, in the latter part of 1980. He really was pushing the idea that we should simply let the thing go into bankruptcy and that once the bankruptcy was cleared away, then Noll Derriksan would in fact be able to take back the court and set up under a different arrangement, a different company and a different lease and continue to operate it.

I rejected that. I told him that that would be a last resort; we should first try and explore the idea of the Band acquiring an interest, and he was agreeable to that.

Q Okay. Carrying on then with document 145. That is a memo of March 11, 1981. I understand that to be a summary of a proposal?

A That's correct. Jack Rennie had been assigned at this point to start working with the Band, and this was the type of proposal that he'd worked up.

Q There is some figuring on the bottom in hand. Do you see that, Mr. Walchli?

A Yes, that's correct. That's really the amount of money that is owing on Toussowasket at that point in time. You'll note that

there's a principal of $197,350.00, and interest which was accrued to March 31st, '81 as being $100,543.07, for a total of $297,893.00

There's a further figure which says how much interest it's costing per day. It's $56.77. . . .

Q There's another document following that which appears to be part of that. It's a contribution arrangement.

A Yes, that's correct.

Q That is something that is prepared preliminary to the contribution agreement going into force, in effect, I take it, is it?

A Yeah, we always do what we call an analysis of the proposal, in the jargon of the Department a "work-up sheet", and this really was designed to do that, to lay out the proposal and to indicate the conditions which would apply for the contribution agreement, and also to stipulate or state the reasons for the transaction, which is on the following page.

Q Okay. Then we have at 146 an interim accounting from the receiver for period March 20, 1979 to March 31, 1981. I note the Federal Business Development Bank were paid $50,000. IEDF doesn't appear on that.

A That's correct. What they were doing at that point in time was merely operating the park, and any of the proceeds or the profits were going to paying off their loan. IEDF did not receive any consideration from Mr. Stewart.

The other thing I think is important is it shows that even during that period of time, which was two years, from March 20, 1979 to March 31, 1981, the park really was not — or was just barely generating enough revenue to cover the Federal Development Business loan, and there were no funds left over to retire any portion of the IEDF loan. . . .

Q And then 147, a letter to Chief Derrickson from the FBDB just indicating, I guess, the amount outstanding and the amount in arrears at that time?

A That's correct.

Q And they need a certain amount, $49,226.90 to bring this account to a current position. Was that done?

A Not at that point, no. Oh, sorry, just shortly after it was. This was the letter that the bank sent to the Band, and I think four or five days later the Band actually brought the account into good standing. . . .

Q Then we've set out the final account of the receiver, document 149.

A Right.

Q Now, why is he doing that at that time?

A Well, the agreement that the Band had struck with FBDB was that once the Federal Development Bank loan was brought into good standing, then the receiver's term of duty was completed. He's simply advising us that his duties are over as of May 19th, 1981.

Q Okay. Then document 150 is an agreement between Toussowasket, WIBDC, Noll Derriksan and the Band?

A That's correct.

Q Can you summarize that for the Commission?

A Well, this agreement really was designed to enable the Band to acquire the 50 per cent interest in Toussowasket. Now, this

included not only the parcel of land which the trailer park was on, which was Lot 32–2, but it also included the part that was not developed, 32–2–1, and an option to acquire Lot 33–1.

Now, what this does is simply — it's an agreement in which the vendor, Toussowasket, agrees to sell a 50 per cent interest in and to the lease, and the purchaser wished to purchase this interest.

So the approach that the Band were following was that they were going to acquire their interest by obtaining a 50 per cent interest in the leasehold of Toussowasket.

Q They were not going to acquire any interest in the company?

A No, not as such.

Q All right, okay. And the consideration: "The Band agreed to assume responsibility. . ." — under "C" there — ". . .on behalf of the vendor for the payment of all monies due and owing under the second mortgage". That's the IEDF loan?

A Right, and they also agreed to bring the Federal Business Development loan into good standing, and they took over 50 per cent of Noll's personal guarantee.

THE COMMISSIONER: The guarantee with regard to the FBDB?

THE WITNESS: That's correct, yes. At that point it was a $50,000 guarantee. They took over repayment of FBDB's loan, 50 per cent of that. They took over 50 per cent of the personal guarantee, and they agreed to pay off the total IEDF loan. Then, of course, it sets out the responsibility for completing the court and managing it.

THE COMMISSIONER: What was the state of the park at that time, Mr. Walchli? Obviously they'd had financial difficulty in the sense it wasn't generating really enough cash flow to even service its debts. The receiver, Stewart, was managing it. Was there a — I don't suppose they were building anything at that stage, were they?

THE WITNESS: No, there was no construction taking place. There was just a certain amount of maintenance being done, and that's all. The court itself at that point in time owed IEDF around $300,000. It owed FBDB $216,000; over $500,000 worth of debt.

THE COMMISSIONER: It just hadn't panned out as originally envisaged by the first plans that had been put forward, because as I understood it, from what Mr. Branson led by way of evidence I think two weeks ago, when it was envisaged it was going to be a self-supporting operation, it would pay its debts, and it would reach a certain size. Obviously it hadn't come anywhere near that by '81, had it?

THE WITNESS: No. What had happened is that there were a number of problems right from the outset with the court. The initial feasibility study done by Heritage Realty had underestimated the cost of development. . . . (My underlining)

(Transcripts: Volume XXXV, pp. 4726–4732)

Résumé

J'ai eu des conversations personnelles avec le chef Derrickson en 1980 et en 1981. Ce dernier insistait pour que nous laissions simplement la compagnie faire faillite et que, après que tout aurait été réglé, Noll Derriksan pourrait reprendre possession du parc et

continuer à l'exploiter en vertu de nouveaux arrangements, d'une nouvelle compagnie et d'un nouveau bail. J'ai rejeté cette idée en affirmant qu'il s'agissait d'un dernier recours et j'ai affirmé que nous devrions d'abord examiner si la bande pourrait y prendre une participation et il a accepté.

M. Rennie du Ministère a été chargé d'élaborer une proposition avec la bande. Nous faisons toujours ce que nous appelons une analyse de proposition. Cela nous permet de préciser les modalités qui pourraient s'appliquer à l'accord de financement et aussi de préciser les motifs de la transaction.

Au printemps de 1981, la Caisse d'expansion économique des Indiens ne recevait pas de fonds, mais la BFD touchait certaines sommes en remboursement du prêt consenti. De mars 1979 à mars 1981, le parc rapportait juste assez pour couvrir le prêt de la Banque fédérale de développement et il ne restait pas de fonds pour rembourser une partie quelconque du prêt de la CEEI.

La bande a conclu avec la BFD une entente selon laquelle, une fois le prêt de cette dernière en règle, le séquestre aurait terminé ses fonctions. Il nous a informé que ses fonctions prenaient fin le 19 mai 1981.

Une entente fut conclue entre Toussowasket, la Westbank Indian Band Development Company, Noll Derriksan et la bande. Elle visait à permettre à la bande d'acquérir une moitié indivise de Toussowasket, à savoir la parcelle de terrain sur laquelle était situé le parc pour maisons mobiles, ainsi que le droit d'acquérir le terrain 33–1. La ligne de conduite adoptée par la bande visait à acquérir une moitié indivise de la tenure à bail de Toussowasket plutôt que de prendre une participation dans la compagnie comme telle. La bande accepta d'assumer le paiement de toutes les sommes dues en vertu du prêt de la CEEI et également de mettre à jour les paiements à la Banque fédérale de développement et elle a assumé 50 p. 100 de la garantie personnelle de Noll.

À cette époque, il n'y avait plus de construction, seulement certains travaux d'entretien. Le parc lui-même à ce moment-là devait environ 300 000 $ à la CEEI et 216 000 $ à la BFD, soit une dette totale de plus de 500 000 $. Le parc pour maisons mobiles a posé un certain nombre de problèmes dès le début. L'étude de faisabilité effectuée par Heritage Realty avait sous-estimé les frais d'aménagement.

Dans une note au sujet de Toussowasket, adressée au début de 1981 à M. J.W. Evans, Directeur du développement économique, M. Walchli a donné les instructions suivantes :

[Traduction]
Le conseil de la bande indienne de Westbank a décidé de se charger du parc Toussowasket. Il demande au Ministère de l'aider à présenter une proposition en ce sens. Il a spécifiquement demandé l'aide de Jack Rennie. Je vous prie d'assigner M. Rennie à ce projet.

Au printemps de 1981, un accord de financement a été conclu entre le Ministère et la bande indienne de Westbank selon lequel le Ministère acceptait de verser à la bande jusqu'à concurrence de 300 000 $ pendant

un certain nombre d'années. La bande acceptait la responsabilité de 100 p. 100 du prêt de la CEEI, de 50 p. 100 du prêt de la BFD et de 50 p. 100 de la garantie de Noll Derriksan. La bande ou sa compagnie de développement devait obtenir une moitié indivise de l'entreprise, et elles ont aussi accepté de compléter une étape ou des étapes supplémentaires du parc afin de «l'achever». Une entente a été conclue à peu près au même moment entre Toussowasket, la Westbank Indian Band Development Co. Ltd., Noll Derriksan et la bande indienne de Westbank selon laquelle la compagnie de développement serait l'acquéreur effectif de la moitié indivise du bail.

L'entrée sur scène de la bande et de sa compagnie de développement annonçait de meilleurs jours pour Toussowasket, qui est sorti du marasme financier pour devenir une entreprise plus viable. Le parc a été élargi. Mais la participation de la bande était sujette à la condition que le gouvernement fédéral fournisse 300 000 $ de plus : le total des fonds qui avaient été ou qui devraient être engagés par le gouvernement fédéral s'élevait maintenant à environ 750 000 $. M. Walchli, alors directeur général de la région de la C.-B., estimait que, en dernière analyse, il n'y avait rien d'autre à faire.

La question de Toussowasket semble avoir fait l'objet d'une discussion approfondie devant le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien en 1982. L'échange qui suit a eu lieu entre les membres du Comité et M. Walchli à une réunion tenue le 26 mai 1982. M. Walchli avait été rappelé de vacances pour comparaître devant le Comité et n'était probablement pas prêt à répondre à toutes ses questions. Par exemple, il a informé le Comité que les 300 000 $ versés en vertu de l'accord de financement avaient été utilisés pour rembourser tous les créanciers, mais en fait les créanciers non garantis n'ont pas été remboursés. Le ton de la réunion était parfois très sévère envers M. Walchli et ses rapports avec le chef Ronald Derrickson et Noll Derriksan.

> **M. Oberle** : Merci, monsieur le président. Je voudrais tout d'abord également remercier M. Walchli d'être venu. Je sais que vous avez probablement interrompu des vacances et votre coopération nous est très précieuse.
>
> Je commencerai par vous poser certaines questions, après quelques observations initiales. Monsieur Walchli, lorsque nous avons tenu certaines séances à Vancouver, et avant cela, dans les discussions qui nous ont amenés à décider d'y aller pour examiner une situation qui semblait à beaucoup d'entre nous particulière, mes collègues et moi-même avons eu l'impression que quelque chose ne marchait pas dans l'administration du ministère en Colombie-Britannique. Ce n'est pas que tout soit rose dans le reste du pays, mais il y a eu des problèmes tout à fait particuliers en Colombie-Britannique. Malheureusement, les témoignages que nous avons reçus à Vancouver ne m'ont pas du tout rassuré et je suis absolument convaincu qu'il y a des problèmes particuliers à la Colombie-Britannique.

J'ai en général l'impression que vous avez un peu votre propre système, que c'est un système paternaliste, mais c'est la nature de la loi qui vous gouverne. Toutefois, lorsque j'ai examiné les objectifs énoncés dans les prévisions budgétaires du ministère, il semble que vous en réalisiez certains, mais pour un nombre très restreint et très privilégié d'Indiens. Il y a un nombre disproportionné d'Indiens et de conseils tribaux, ainsi que de conseils de bandes en Colombie-Britannique qui sont devenus assez autonomes et qui s'administrent pratiquement eux-mêmes, alors qu'il y en a d'autres qui ont besoin de beaucoup d'aide. J'ai l'impression, d'après les témoignages que nous avons entendus et d'après les documents que nous recevons de temps en temps de diverses sources, que vous aidez trop facilement ceux qui n'ont plus besoin de votre aide. On nous a déclaré : nous avons déjà des ingénieurs et ceci et cela, qui travaillent pour nous dans les conseils de district et nous ne pensons pas que les fonctionnaires de Vancouver se libèrent de leurs responsabilités ni diminuent leur personnel, alors que nous avons nous-mêmes embauché les gens dont nous avions besoin. Si bien que ceux qui reçoivent toute votre aide n'en ont plus besoin. Ils nous disent, débarrassez-nous de Walchli et par contre, ceux qui ont besoin de votre aide ne la reçoivent pas.

Plutôt que de vous ennuyer en vous relisant les témoignages que nous avons reçus et qui m'ont amené à cette conclusion sur votre rôle à Vancouver, j'aimerais vous donner un exemple pour vous demander de nous expliquer ce cas particulier. Ce faisant, j'aimerais vous rappeler ce que l'on appelle *Westbank Caper*. *Westbank* est une réserve près de Kelowna où le frère d'un chef nommé Derriksan a reçu une aide économique de votre ministère en 1976. Vous vous êtes occupé de cela peu après votre arrivée à Vancouver. Je crois que cela représentait près de 300 000 $. L'idée était de louer une parcelle de la réserve pour en faire un terrain de caravanes. Un certain Noll Derriksan est devenu président de cette entreprise. Sa mère, Margaret Derriksan, détenait une part et était secrétaire de la société.

Dès le début, les choses n'ont pas marché très bien, mais je ne m'attarderai pas sur les détails, car j'aimerais que vous m'expliquiez un peu mieux ce qui s'est passé, le ministère n'a pas bien réussi à obtenir de remboursements.

Avant d'aller plus loin, je vous préciserai que je compare cette situation à ce que je vois à Fort Ware où des gens meurent de froid parce qu'ils n'ont plus de bois de chauffage ou parce que l'électricité est en panne. Une autre famille âgée est par terre dans sa cabane par −40° et mange des pattes de porc- épics parce qu'elle n'a plus rien d'autre. C'est cela la comparaison que je fais.

Ce vieux Derriksan donc, de toute évidence l'un des fils favoris des paternalismes de Vancouver, a beaucoup de difficulté à rembourser son prêt. En fait, il n'a pas encore fait un seul versement, ni du principal ni les intérêts. La situation est donc assez difficile. On a ensuite cet avocat qui propose que, comme Derriksan est incapable non seulement de rembourser ce prêt, mais également de satisfaire ses autres créanciers, de lui faire un autre prêt, cette fois par l'intermédiaire de la bande indienne. En passant, le chef de la bande est le frère de Noll, Ron Derriksan. Ce dernier a déjà reçu de l'argent pour venir à Ottawa avec vous. Je vois qu'on a déjà versé $4,000 en frais de déplacement à cette personne. J'aimerais bien voir le chef de Fort

Ware aller quelque part et raconter son histoire. Cela en choquerait plusieurs.

On a donc proposé que le ministère accorde un autre prêt, mais cette fois à Ron Derriksan, au nom de la bande. C'est l'histoire qu'on m'a racontée, vous pourriez peut-être m'en dire plus. Ces prêts devaient servir à acheter 50 p. 100 des actions de la compagnie de son frère. La compagnie du frère perdrait alors sa substance et serait responsable de toutes les dettes, tandis que les actifs seraient transférés à une nouvelle compagnie. J'ai même ici un document qui dit qu'on a accordé $100,000 à cette bande. Si j'ai bien compris, le prêt devait être versé en trois ans, à raison de $100,000 par année. Cela permettrait à la bande de devenir actionnaire à 50 p. 100 et l'argent qui servirait à acheter la participation de la bande à cette entreprise très lucrative servirait également à annuler l'obligation du ministère.

Si c'est vrai, ou même si cela approche de la vérité, vous savez que c'est tout à fait irrégulier sinon illégal aux termes de la Loi sur l'administration financière. Vous pourrez alors comprendre pourquoi nous sommes de plus en plus inquiets lorsque nous devons approuver le budget des dépenses du ministère.

Vous avez sans aucun doute beaucoup de fils favoris là-bas qui vous ont aidé à vous sortir de toutes sortes de problèmes politiques en collaborant avec vous et en vous aidant à lancer cette entreprise qu'on a appelé le Développement économique indien, qui doit mener à la plus pure utopie, y compris l'autonomie gouvernementale. Tout cela est extrêmement prématuré, parce que selon mes renseignements, ce n'est que plus tard, cette année, que le gouvernement a l'intention de déposer des lignes directrices au sujet de la mise sur pied d'un gouvernement indien.

Je suis heureux que M. Savill soit ici, parce qu'il comprend et connaît bien ces problèmes que je vois quotidiennement, ou du moins chaque fois que je vais chez moi. Il sait quelle est la situation à Lower Post, à Ingenika, à Fort Ware, à Blueberry et à Doig River. Je vous demande maintenant à genoux de trouver $250,000 pour un programme d'électrification rural qui approvisionnera en électricité — un des éléments les plus essentiels — la réserve de Doig River. Lorsque je vois de tels gaspillages des deniers publics, je suis loin de trouver cela drôle. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Si mes renseignements sont erronés, je serai plus qu'heureux de l'apprendre.

M. Walchli : Tout d'abord, monsieur Oberle, je voudrais répondre à l'allégation voulant que nous fassions de la discrimination en faveur de certaines bandes plutôt que d'autres. Ce n'est pas le cas.

Si vous regardez la ventilation par habitant de toutes les dépenses ministérielles en Colombie-Britannique, vous verrez que la plupart des bandes obtiennent leur juste part.

Il y a un an, nous avons effectué une étude afin de procéder à l'égalisation des paiements et, pour en revenir à ce que vous disiez, nous avons constaté que la région centrale qui comprend 15 pour cent de la population, a obtenu 15.1 pour cent des fonds. Vous pourrez constater que tous les districts reçoivent à peu près leur part de ces fonds. Il n'y a qu'une exception, c'est le district côtier de Prince Rupert. Il ne reçoit pas sa juste part de fonds pour le moment, mais il y a de bonnes raisons à cela. Ce que je veux dire, c'est que nous avons

essayé, depuis cinq ans, de distribuer ces fonds équitablement dans toute la région. J'ai des chiffres à l'appui de mes dires.

Deuxièmement, pour ce qui est de l'aide offerte par le ministère, nous avons transféré aux conseils de bandes de nombreuses responsabilités afin qu'ils se dotent eux-mêmes de services de conseillers. Nous leur avons remis $6 millions à cette fin. Il n'est donc pas juste de dire que nous avons donné de l'argent à certains conseils de bandes et pas à d'autres. Chaque conseil a reçu sa juste part de ce budget.

Quant à nos propres services de soutien, ils sont offerts aux bandes sur demande. Certaines bandes le font régulièrement, d'autres non. Nous ne nous imposons pas aux bandes, si elles ne veulent pas de nous. Il est donc tout à fait injuste de dire que nous avons des favoris auxquels nous accordons plus de fonds qu'à d'autres.

Passons maintenant à Westbank, parce que cela semble poser un problème. Parlons-en. Je vais vous raconter toute l'histoire. Tout d'abord, il y a le projet de développement. Ce parc de caravanes qu'on a mentionné a été financé à une époque où je n'étais pas en Colombie-Britannique. C'était une nouvelle entreprise dans laquelle s'était lancée une bande indienne, et surtout Noll Derriksan. On a fait certaines erreurs coûteuses dans le calcul des frais de conception. Le projet a également été lancé au moment où la situation économique était telle qu'on ne pouvait pas louer les emplacements. La société s'est donc trouvée en déficit dès le début. Il aurait fallu lui offrir une subvention de stabilisation comme on l'a fait à d'autres bandes en Colombie-Britannique. Mais on ne l'a pas fait.

M. Oberle : Excusez-moi. Voulez-vous dire que le prêt a été fait à la bande ou au particulier?

M. Walchli : Au particulier.

M. Oberle : Vous avez parlé de la bande.

M. Walchli : Excusez-moi. Je voulais dire le particulier. À ce moment-là, il y avait beaucoup de projets de développement économique en difficulté au Canada. Le ministère a adopté un programme de stabilisation pour sauver ceux qui en valaient la peine. Nous n'avons pas inclus celui-là. Nous avons jugé qu'il pouvait s'en sortir par lui-même. Les événements ont prouvé le contraire. Le projet a été mis sous la tutelle de la BFD, qui a géré le parc pendant deux ans à peu près. Pendant ces deux années, elle n'a pas augmenté les loyers aussi rapidement qu'on le faisait ailleurs au Canada. Même si la compagnie avait pu faire de l'argent, on ne l'a pas autorisée à en faire. Elle a continué à perdre de l'argent.

Il y avait aussi un bon nombre d'autres problèmes. Tout d'abord, l'affaire a été montée sur une terre louée, alors que cette terre aurait dû être cédée, mais elle ne l'a pas été pour des raisons que je ne comprends pas. Si nous avions procédé à la saisie, nous aurions eu des problèmes juridiques. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons dû trouver le moyen de résoudre la situation sans passer par les tribunaux.

M. Oberle : Mais vous avez dit que l'affaire avait déjà été saisie par la banque.

M. Walchli : Non, elle avait été mise en tutelle, pas liquidée. C'est déjà un gros problème. Il y avait également le fait que la BFD n'avait pas augmenté les loyers et ne pouvait ainsi pas rembourser la dette.

Troisièmement, la bande elle-même s'opposait aux changements des directives concernant la qualité du projet et insistait pour que les loyers de toute la réserve soient relevés au niveau du marché. Ce n'était pas possible en vertu de l'arrangement.

Nous avons évalué le projet et conclu que c'était une bonne affaire.

C'était un parc de roulottes bien construit, qui en principe aurait dû être rentable. Mais nos directives ne nous permettent pas d'attribuer $300,000 supplémentaires à Noll Derriksan. Nous leur avons donc fait savoir qu'il serait obligé de céder la moitié de sa participation dans ce parc de roulottes, participation que la bande reprendrait à son compte. Cinquante p. 100 des recettes seraient donc versés à la bande, qui pourrait l'utiliser pour le paiement de ce service.

Nous avons accepté de verser $300,000. La Société de développement de la bande a contribué $450,000 pour sa part à même son propre fonds, ce qui ensemble nous a permis de liquider les dettes de ce parc de roulottes pour le rendre à nouveau rentable. Derriksan a perdu la moitié de sa participation dans la firme, ainsi que la moitié des terres sur lesquelles l'entreprise est située. Il n'a rien touché de nous. Nous n'avons rien donné à Ron Derriksan, l'argent ayant été versé uniquement à la bande de Westbank.

M. Oberle : Vous dites la même chose que moi, sauf que d'après vous les choses sont pires encore. Vous auriez donc donné 300 000 $ supplémentaires à la bande. . .

M. Walchli : C'est exact.

M. Oberle : . . . pour lui permettre d'acquérir 50 p. 100 du parc de roulottes. Avez-vous touché les intérêts et le principal du premier prêt sur ces $300,000?

M. Walchli : Je n'ai pas les chiffres exacts quant à cette dette. Ce qui est certain, c'est que la Banque fédérale de développement a une créance, ainsi que certains créanciers privés et le ministère des Affaires indiennes. Nous leur avons avancé $300,000, la bande a mis environ $450,000, ce qui a permis de liquider la dette toute entière. Notre argent a été utilisé pour rembourser la Banque fédérale de développement ainsi que les créanciers privés.

M. Oberle : Mais vous n'avez pas recouvré l'argent que vous avez avancé à l'origine.

M. Walchli : Tout cet argent a la même origine, Monsieur Oberle. Il s'agissait essentiellement de liquider la dette de ce parc de roulottes.

M. Oberle : Vous avez donc engagé $600,000 dans cette affaire, tandis que le malheureux Noll Derriksan se trouve libre de dettes, bien qu'il ait perdu sa participation. C'est vous qui avez payé ses dettes.

M. Walchli : Non, je suis en train de dire que c'est le conseil de la bande; enfin pas le conseil de la bande de Westbank, mais la société de la bande, qui a racheté 50. p. 100 de ce parc de roulottes. Les recettes de l'entreprise sont actuellement versées à la bande et non à Noll Derriksan.

M. Oberle : Qui est le président de cette société de la bande.

M. Walchli : La société est dirigée par un conseil d'administration, dont font partie Noll Derriksan et d'autres conseillers de la bande.

M. Oberle : Je vois. Il est donc en quelque sorte son propre administrateur.

M. Walchli : La bande de Westbank détient les actions.

M. Oberle : Cela ne fait qu'aggraver les choses.

Pourriez-vous nous dire quelques mots de la lettre écrite par . . .

M. Walchli : Si cette société avait fait faillite, le ministère aurait de toute façon été obligé de payer l'argent.

M. Oberle : C'est une maigre consolation. Le fait que de nombreuses autres entreprises dans le pays étaient en difficultés n'est pas une excuse non plus.

M. Walchli : Ce n'est peut-être pas une excuse, mais c'est un fait.

M. Oberle : Pas du tout.

J'ai devant moi une lettre écrite par un spécialiste du ministère. Je vais vous en lire un paragraphe :

> Ce projet devait servir essentiellement de fonds de retraite à N.D. Derriksan. Il s'agissait de créer une entreprise qui cadrerait avec le plan directeur de la réserve et qui, après remboursement des prêts, assurerait une retraite confortable sous forme de versements annuels.

J'ai les états financiers de Noll Derriksan. Il touche un revenu de $44,890 de différentes terres, ainsi que de la vente de tableaux. Bien qu'il ne soit pas peintre lui-même, il dirige le centre de métiers d'arts de la Colombie-Britannique.

Donc cela lui fait déjà une source de revenus. Il est un de ceux à qui tout réussit. D'après le comptable, si Derriksan était obligé de payer l'impôt sur le revenu comme les autres Canadiens et non pas en tant qu'Indien vivant sur la réserve, il serait imposé sur un revenu annuel de quelque $150,000. En effet, son style de vie soutiendra mon affirmation.

(Procès-verbaux du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, le 26 mai 1982, p. 55:5 à 55:10)

M. Walchli a dit qu'il allait «raconter toute l'histoire.» Il ne l'a pas fait. Lorsqu'il a comparu devant le Comité à la fin de mai 1982, une proposition avait été faite et acceptée selon laquelle la compagnie de développement de la bande échangerait sa moitié indivise du parc pour maisons mobiles contre des terres que Noll Derriksan possédait dans la réserve nº 10.

Il semble d'après les propos échangés par les membres du Comité et M. Walchli que certains membres ne comprenaient pas la gravité des problèmes que ce projet posait à M. Walchli en 1979–1980. L'État avait beaucoup investi dans celui-ci et le projet partiellement terminé était sous séquestre et rapportait tout juste assez pour payer les frais d'exploitation. Le chef Derrickson, pour aider son frère, Noll Derriksan, le détenteur, proposait de laisser l'entreprise faire faillite et engageait le Ministère à résilier le bail. M. Walchli, tout à fait avec raison, considérait ces éventualités comme non loin de désastreuses. Il a dit dans son témoignage devant la Commission que si le parc faisait faillite «il était très douteux, en fait, qu'il nous reste des actifs après le dépôt du bilan».

Comme je l'ai indiqué ci-dessus, le Ministère était en bien mauvaise posture. S'il laissait l'entreprise faire faillite ou s'il résiliait le bail, au moins trois événements indésirables s'ensuivraient. La CEEI perdrait probablement les fonds prêtés. Le prêt de la BFD ne serait presque certainement pas remboursé, ce qui aurait des répercussions défavorables sur les autres projets indiens. Un détenteur hériterait des améliorations et serait en mesure de faire un pied-de-nez à ses créanciers. En conséquence, le Ministère pourrait fort bien être critiqué pour avoir fait preuve de favoritisme flagrant envers un membre d'une bande indienne au détriment des autres bandes et de leurs membres. En fait, c'est exactement ce que M. Oberle a fait remarquer à M. Walchli à un certain point pendant la réunion du 26 mai 1982 :

> Ce vieux Derriksan donc, de toute évidence l'un des fils favoris des paternalismes de Vancouver, a beaucoup de difficulté à rembourser son prêt. En fait, il n'a pas encore fait un seul versement, ni du principal ni les intérêts. La situation est donc assez difficile. On a ensuite cet avocat qui propose que, comme Derriksan est incapable non seulement de rembourser ce prêt, mais également de satisfaire ses autres créanciers, de lui faire un autre prêt, cette fois par l'intermédiaire de la bande indienne. En passant, le chef de la bande est le frère de Noll, Ron Derriksan. Ce dernier a déjà reçu de l'argent pour venir à Ottawa avec vous. Je vois qu'on a déjà versé $4,000 en frais de déplacement à cette personne. J'aimerais bien voir le chef de Fort Ware aller quelque part et raconter son histoire. Cela en choquerait plusieurs.
>
> (Procès-verbaux du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, le 26 mai 1982, p. 55:6)

À l'évidence, les membres du Comité permanent étaient préoccupés, à juste titre, par le spectacle d'un membre d'une bande qui recevait apparemment autant, alors que tellement de particuliers et de bandes au Canada étaient en très mauvaise situation économique. Il semble que certains membres du Comité ont jugé scandaleuse la situation au Mt. Boucherie Trailer Park. Mais, comme je l'ai dit, M. Walchli avait un problème épineux à Westbank — il était dans une mauvaise situation en 1980 et 1981 en ce qui concerne ce parc en perte de vitesse et il est difficile de voir ce qu'il aurait pu faire de mieux que d'obtenir que la bande ou sa compagnie se charge du parc dans le but de le terminer et de lui faire remonter la pente. Si la bande pouvait être convaincue de se charger du projet, de l'améliorer et ultimement de le sauver de la faillite, alors une foule de conséquences déplaisantes pourraient être évitées. M. Walchli avait été embauché en 1980–1981 pour convaincre la bande d'assumer la responsabilité du projet. Il estimait que la bande avait montré ce dont elle était capable en rentabilisant le lotissement de Lakeridge entre 1978 et 1980. Il s'agit du lotissement de prestige situé dans la réserve n° 10 au nord du lac Okanagan.

La bande a accepté de se charger du projet à la condition que le Ministère apporte une contribution financière de taille. M. Walchli a

signé un accord de financement selon lequel le Ministère acceptait de fournir cette aide jusqu'à concurrence de 300 000 $. Même si l'avocat du Ministère a témoigné que l'accord exigeait l'achèvement du parc pour maisons mobiles en 18 mois, je n'ai pu trouver aucune disposition dans l'accord de financement (5 mai 1981) ou l'entente quadripartite (20 mai 1981) où cette exigence était stipulée en toutes lettres. Il semble que les parties s'étaient généralement entendues pour que la compagnie de développement de la bande aménage le parc davantage mais l'obligation de ce faire ne semble être stipulée que dans une entente subséquente datée du 23 avril 1982. Pour faciliter la consultation, je présente ci-après un exemplaire de l'accord de financement en date du 5 mai 1981. Il a ultérieurement été modifié.

[Traduction]

ACCORD DE FINANCEMENT

ENTRE :

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA REPRÉSENTÉE PAR LE MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD

(ci-après appelé le «Ministre»)

ET :

LA BANDE INDIENNE DE WESTBANK

(ci-après appelée le «bénéficiaire»)

ADRESSE POSTALE : C.P. 850, Westbank (C.-B.), V0H 2A0

MONTANT DU FINANCEMENT : 300 000 $

OBJET :

Acheter une moitié indivise du droit de tenure à bail détenu par Toussowasket Entreprises Ltd. et un droit de refus prioritaire visant la location de 15 acres contigus à la propriété.

FINANCEMENT :	«APPLICATION DES FONDS»		«SOURCE DES FONDS»	
	Achat d'un droit de tenure à bail	300 000 $	Ministère des Affaires indiennes	300 000 $

DATE D'EXPIRATION : Cet accord expirera le 30 juin 1984, sous réserve de toute autre disposition de la présente.

DÉBOURS :

1. Dès que le bénéficiaire aura accepté le présent arrangement et que tous les documents juridiques auront été remplis, un débours de 100 000 $ sera fait.

2. Aucun autre paiement ne sera versé tant que le bénéficiaire n'aura pas fourni un état des dépenses indiquant tous les débours effectués pendant la période visée ainsi qu'un plan de dépenses révisé.

3. Le bénéficiaire accepte de rembourser au Ministère tous les fonds qui n'auront pas été dépensés ou engagés pour la fin sumentionnée au moyen d'un chèque payable au Receveur général du Canada.

PLAN DE DÉPENSES :

Avant le	Du 1er avril 1982	Du 1er avril 1983
30 mars 1982	au 31 mars 1983	au 31 mars 1984
100 000 $	100 000 $	100 000 $

Aucuns fonds ne seront déboursés pendant une des années financières précitées tant que le Ministère n'aura pas reçu et approuvé la vérification des états financiers de la bande.

AUTRES DISPOSITIONS :

1. Le bénéficiaire fournira les intérêts courus pour le financement de l'Objet, selon les modalités suivantes :

   Intérêts courus sur le reliquat de la somme due par Toussowasket Enterprises Ltd. à la Caisse d'expansion économique des Indiens, sur une base annuelle à compter du 31 mars 1982.

2. Le bénéficiaire respectera les conditions supplémentaires suivantes auxquelles le financement est consenti :

   La bande indienne de Westbank conclura avec Toussowasket Enterprises Ltd. une entente selon laquelle tous les paiements versés à Toussowasket Enterprises Ltd. en vertu du présent accord serviront à rembourser la somme due par Toussowasket Enterprises Ltd. à la Caisse d'expansion économique des Indiens, y compris le principal et les intérêts courus.

CONDITIONS GÉNÉRALES :

1. Tous les fonds versés dans le cadre du présent accord feront l'objet d'une vérification financière annuelle qui sera effectuée à la satisfaction du ministre et présentée avant le 30 juin de chaque année se terminant le 31 mars.
2. Le ministre se réserve le droit d'annuler ou de suspendre sans préavis tous débours prévus dans le présent accord si les circonstances justifient la prise d'une telle mesure.
3. Toutes les annexes exigées en vertu du présent accord et jointes à celui-ci constituent une partie intégrante de la présente.
4. Les fonds qui sont prévus dans la présente seront versés à la condition que le Parlement approuve les crédits nécessaires pendant chaque année financière de la présente.
5. Tous les fonds qui n'auront pas été déboursés avant le 31 juin de chaque année financière devront être retournés au Receveur général du Canada.
6. Le bénéficiaire a jusqu'au 30 juin 1981 pour accepter la présente offre, après quoi elle deviendra nulle et non avenue.
7. Le bénéficiaire tiendra des pièces comptables pendant la durée du présent accord dans une forme qui satisfera le directeur général et il permettra ou prendra des arrangements visant à permettre au directeur général, ou à toute personne autorisée par ce dernier, d'examiner sur demande ces livres ou registres.
8. Le présent accord ne sera pas cédé.
9. Les débours faits par le bénéficiaire en vertu du présent accord pour payer les honoraires, les frais des services professionnels et administratifs et toutes les autres dépenses doivent s'étayer sur des factures indiquant la date et le montant de ces débours.
10. Le bénéficiaire accepte de fournir un rapport sommaire des activités entreprises pendant chaque trimestre de la période visée par le présent accord. Ce rapport doit indiquer la mesure dans laquelle les objectifs du programme ont été réalisés.
11. Nul membre de la Chambre des communes ne peut participer au présent accord ni bénéficier de tout avantage en découlant.

Par la suite, on a longuement débattu la question de savoir si l'objet de cet accord de financement était de permettre à la bande d'acquérir une participation dans le parc pour maisons mobile ou de réduire la somme due, inter alia, à la CEEI. Probablement qu'il visait, du moins en partie, ces deux objets. Quoi qu'il en soit, le débat qui a eu lieu à cet égard est du même ordre que les délibérations des savants avocats sur les questions vexatoires des causes ultimes et immédiates en matière de délits.

Un des objectifs principaux de l'accord de financement était manifestement de garantir le remboursement du prêt de la CEEI. Mais c'était aussi une façon pratique de convaincre la bande de se charger du projet et, avec un peu de chance, d'en assurer le succès. M. Ernest E. Hobbs, ancien Directeur du développement économique à Ottawa pour le Ministère, a eu parfaitement raison de conclure que l'accord de financement avait été utilisé à mauvais escient pour rembourser le prêt de la CEEI, mais évidemment il ne considérait qu'un seul aspect de la question, celui du développement économique. M. Walchli devait en considérer tous les aspects. Il a réussi à obtenir des fonds pour la bande pour un motif autorisé, celui d'acquérir une moitié indivise de l'entreprise rentable que constituait le parc pour maisons mobiles. Ou peut-être devrais-je dire de l'entreprise très peu rentable avant 1981!

Même si le différend entre MM. Hobbs et Walchli a été assez bruyant (et peut-être furieux), M. Walchli offrait une porte de sortie au Ministère. Il se peut qu'il ait quelque peu contourné les règles mais il était dans une très mauvaise situation et ses efforts visaient à résoudre l'ennuyeux problème de Toussowasket.

Après que la compagnie de développement de la bande eut assumé la direction de l'entreprise, la situation du parc pour maisons mobiles s'est nettement améliorée. Cela était dû en partie aux circonstances. La période de 1980 à 1982 se caractérise par une augmentation rapide de la valeur des immeubles et une accélération générale de l'activité économique en C.-B. On peut voir aujourd'hui que, par certains côtés, il s'agissait d'une croissance effrénée, dont la rançon est souvent une période de ralentissement économique par la suite (la C.-B. n'a pas fait exception à cette règle). Tous ceux qui étaient concernés par Toussowasket ont eu la chance de voir la demande d'espaces augmenter juste au moment où l'on commençait à élargir le nouveau parc. La direction plus dynamique du chef à l'époque, M. Derrickson, a peut-être aussi contribué au rétablissement de l'entreprise. On pourrait dire que, en 1982–1983, Toussowasket était en voie de devenir une entreprise viable après avoir été dans un état financier lamentable. L'initiative de M. Walchli a permis de ressusciter une entreprise moribonde et de rembourser les sommes dues aux créanciers garantis. Les créanciers non garantis n'ont pas été aussi chanceux mais de toute façon, comme l'a affirmé l'avocat de l'ancien conseil de bande, il est fort improbable qu'ils aient été remboursés si l'entreprise avait fait faillite. Évidemment, la cession du bail en avril 1982 a enlevé aux créanciers non garantis tout espoir de jamais récupérer leur argent.

L'affaire Toussowasket, vu ses nombreuses facettes et sa longue durée, a eu un effet, pas toujours bénéfique, sur les événements survenus à Westbank à la fin des années 1970 et au début des années 1980. On se souviendra que Mt. Boucherie Park était une initiative conjointe de l'ancien agent ministériel, M. Weir, et de l'ancien chef de la bande indienne de Westbank, Noll Derriksan. En 1980, le projet devait

environ 500 000 $ au gouvernement fédéral ou à ses organismes. Il y avait aussi des factures en souffrance pour l'aménagement du parc, qui n'était que partiellement terminé. Les relations étaient tendues entre la BFD et le Ministère en raison de cette triste expérience. Cette amertume menaçait de jouer au désavantage économique des bandes dans l'ensemble de la province et même du Canada. Que pouvait-on faire? En fait, le Ministère était dans une impasse et cherchait désespéremment un moyen de se tirer du bourbier de dette et de discorde qu'était devenu Toussowasket.

Comme je l'ai noté plus haut, à la fin de 1980, M. Walchli a tenu avec le chef d'alors, M. Derrickson, des discussions pendant lesquelles il l'a engagé à s'occuper du parc. Ce dernier a demandé un apport financier de taille pour la participation de la bande ou sa compagnie. Un accord de financement (présenté plus haut) a éventuellement été signé en mai 1981. Sans doute, la participation de la bande à l'entreprise et le regain d'activité subséquent de cette dernière — la bande et sa compagnie l'ont suivie jusqu'à ce qu'elle soit presque achevée — ont soulagé M. Walchli d'une foule de problèmes complexes. La réussite de ce projet a sans doute aussi contribué à conforter le chef Derrickson dans sa perception de ses propres compétences financières — il m'a informé qu'il avait réussi à conclure une entente très avantageuse avec un vendeur de maisons mobiles à Kelowna selon laquelle celui-ci acceptait de verser une somme d'argent considérable pour réserver des fondations dans le secteur nouvellement aménagé de Mt. Bourcherie Park. Ces frais sont parfois appelés des «frais de raccordement». Ils constituaient apparemment une source de revenus considérables pour les propriétaires de parcs pour maisons mobiles pendant la période effervescente de 1980–1981. L'injection de ces sommes et les 100 000 $ immédiament fournis par le Ministère en vertu de l'accord de financement de mai 1981 ont radicalement amélioré le sort du parc pour maisons mobiles Mt. Boucherie. La hausse de la demande d'installations pour maisons mobiles dans la région de Kelowna a aussi amélioré ses perspectives à long terme. M. Walchli était sans doute heureux que la participation de la bande au lotissement de Lakeridge et au parc pour maisons mobiles Toussowasket ait donné des fruits. Ce dernier projet préoccupait particulièrement le Ministère depuis plusieurs années. Mais il m'a semblé, au fur et à mesure des témoignages, que l'affaire Toussowasket a eu des retombées qui ont influencé d'autres événements, lesquels, à leur tour, ont attisé la controverse à Westbank.

L'affaire Toussowasket était, à mon sens, liée à ce que j'appellerai la controverse York-Derrickson. Il y a lieu de noter que le Mt. Boucherie Trailer Park est contigu au Westview Village Trailer Park, parfois appelé Park Mobile Homes Ltd., entreprise dirigée, comme je l'ai déjà mentionné, par des membres de la famille York. De 1978 à 1982, les gestionnaires du parc étaient M. Bruce York et son épouse, Henriette. Cette dernière a témoigné devant la Commission mais M. York n'a pu comparaître pour cause de maladie. Mme York a témoigné clairement et

elle a pu, à l'aide de nombreux documents, faire un historique général du parc depuis sa mise sur pied au début des années 1970.

Un certain Larry York était actif dans la région depuis le début des années 1970. Il aménageait un parc pour maisons mobiles et il vendait des maisons mobiles à l'emplacement loué de West-Kel Holdings sur la réserve n° 9 de la bande indienne de Westbank. Il y avait également pendant un certain temps un point de vente à Kelowna ou à proximité de là. Le parc pour maisons mobiles et le bureau de vente étaient situés en bordure de la route 97 sur une terre détenue par Noll Derriksan. Il m'a paru que, au début des années 1970, M. Derricksan était l'un des membres de la bande indienne de Westbank qui recherchait le plus activement les occasions de louer ses terres et de faire des affaires. Les témoins ont généralement appelé le parc soit Park Mobile Homes ou soit Westview Village. M. Derriksan était aussi le détenteur des terrains de Mt. Boucherie Park, dont l'historique est donné ci-dessus.

Selon M. Ronald Derrickson, les personnes qui dirigeaient le parc avant 1977 n'étaient pas du exploitants particulièrement souhaitables. Il a témoigné que les normes d'aménagement et l'entretien du parc laissaient à désirer. De plus, le sous-bail qui existait entre la compagnie de la famille York (Park Mobile) et la compagnie de M. Noll Derriksan (West-Kel) n'était pas particulièrement favorable et l'était de moins en moins au fil du temps. Le parc Westview Village (York) était un concurrent direct du parc Mt. Boucherie (Derriksan) et, semble-t-il, un concurrent qui pratiquait des prix modiques. On a dit, on se souviendra, que le parc Mt. Boucherie avait été très bien construit et avait coûté très cher. M. Walchli a informé le Comité permanent que, à son avis, le parc Mount Boucherie était bien construit. La présence d'un exploitant à coût relativement faible à proximité d'un exploitant à coût relativement élevé ne peut que susciter des tensions, d'autant plus que la première entreprise semblait plus profitable que la seconde. Voir le parc Mt. Boucherie (Toussowasket) languir alors que l'entreprise des York allait raisonnablement bien a dû ulcérer à la fois Noll Derriksan et le chef à l'époque, Ronald Derrikson. Bref, on pourrait dire que les York et le chef Derrickson ou son frère, Noll Derriksan, ne débordaient pas d'affection les uns envers les autres.

Comme un associé occasionnel des York, M. Nick Dachyshyn, l'a exposé dans son témoignage, ces derniers devaient terminer certains travaux d'aménagement dans le parc avant une certaine date, sous peine de résiliation de leur sous-bail. Toutefois, les délais interminables et les innombrables obstacles qu'il a trouvés sur son chemin en 1980–1981 l'ont tellement frustré et découragé qu'il a éventuellement quitté la région de Kelowna. Les York ne me font pas l'effet de locataires idéaux, mais je comprends qu'ils aient été frustrés par la façon dont le chef et le conseil à l'époque se sont comportés envers leurs plans d'aménagement. À certains égards, les problèmes et la controverse suscités par l'aménagement de Park Mobile sont typiques de ceux que peut occasionner la

location de toute terre de réserve indienne. C'est un cas que les agents du Ministère et des bandes pourraient étudier à profit afin d'éviter de retomber dans les mêmes pièges dans des réserves en voie de développement.

J'ai été mis au courant de l'incident assez singulier provoqué par l'attribution à MM. Noll Derriksan et Harold Derickson d'une vieille route inutilisée de la bande. M. Ronald Derrickson, chef à l'époque, a déclaré qu'il était préoccupé par l'entretien et le déneigement de la route et que, pour soulager la bande de ces travaux, il avait attribué la route aux deux détenteurs adjacents. Il a expliqué que la bande avait reçu 1 400 $ pour l'attribution de cette route. La situation était aggravée par une disposition peut-être un peu moins que parfaite du bail original, qui protégeait l'accès à toutes les parties de la propriété Westview par cette route qui la traversait. En attribuant une partie de la route à Noll Derriksan, la bande s'est trouvée à lui donner des armes légales contre les York. Le sous-bail étant de moins en moins favorable à partir de 1976 jusqu'en 1982, on peut comprendre que M. Derriksan se soit réjoui de cette décision.

C'est peu de temps après l'attribution de cette route que les relations entre les York et Ronald Derrickson et Noll Derriksan semblent s'être encore envenimées. À mon sens, les motifs qui ont présidé à l'attribution de la route aux détenteurs adjacents sont raisonnables, mais ils ne sont pas contraignants. Je crois que cette mesure a fait plus de tort que de bien parce qu'elle pouvait faire croire au locataire que le conseil n'était pas impartial — par exemple, pourquoi le conseil n'a-t-il pas pris la précaution de consulter le locataire avant d'agir?

Comme je l'ai noté plus haut, l'entreprise Park Mobile était située dans la réserve n° 9 en bordure de la route 97 et à côté de Mt. Boucherie Park. En 1971, année du premier bail, le terrain loué était constitué de terres «cédées». Ce fait semble s'être subséquemment répercuté sur l'applicabilité des statuts administratifs de la bande indienne de Westbank à l'entreprise Park Mobile. Selon M. David Sparks, expert du Ministère en la matière, il y a longtemps que l'on s'interroge sur l'applicabilité des statuts administratifs aux terres cédées. Comme le note l'Introduction, il y a eu une période à la fin des années 1960 et au début des années 1970 où les réserves nos 9 et 10 ont été cédées dans l'espoir que des arrangements d'envergure pourraient être pris en vue de leur location. Ces espoirs ne se sont pas réalisés. Cependant, les baux signés pendant cette période sont probablement différents des baux normaux accordés par les détenteurs de terres de réserve parce que la *Loi sur les Indiens* n'indique pas clairement si les terres «cédées» sont des terres «de réserve» au sens de la Loi. Il est à espérer que ces ambiguités seront dissipées par certaines modifications proposées de la Loi qui sont actuellement à l'étude au Parlement.

Le bail de 1971 contenait des dispositions assez spéciales en ce sens que le loyer diminuait après 1976. Le loyer des dix premières années, soit de 1971 à 1981, était fixe dans le bail. Ainsi, le locataire verserait 15 000 $ par année pour les trois premières années, 19 000 $ l'année suivante et 23 000 $ en 1975–1976. Ensuite, le loyer serait de 12 000 $ par année pendant les cinq années comprises entre juillet 1976 et juin 1981. Le bail prévoyait aussi que le loyer des huit périodes quinquennales qui suivraient 1981 serait établi selon le marché et négocié immédiatement avant le début de chacune de ces périodes. En cas de mésentente entre les parties, la question serait renvoyée à la Cour fédérale. En 1977, au moment où commençaient les déboires de Noll Derriksan à Mt. Boucherie, le revenu que lui rapportait le bail de Park Mobile était sur le point de dégringoler.

Le bail contenait aussi la disposition suivante, qui a pris beaucoup d'importance par la suite :

> [Traduction]
> Le locataire accepte de construire, avant la fin de la dixième année de la présente, un minimum de 260 fondations ou emplacements pour maisons mobiles et de dépenser un total d'au moins 450 000 $ pour l'aménagement des dites installations, à défaut de quoi le bailleur aura le droit de résilier le présent bail moyennant un préavis de 30 jours sans autre droit de recours de la part du locataire.

Le bail prévoyait aussi qu'un sous-bail serait simultanément accordé à Trojan Developments Ltd. En 1971–1972, cette entreprise a dû abandonner le sous-bail en raison de difficultés financières. Elle était sous la direction d'un M. Young. Henriette York a affirmé que quelques fondations pour maisons mobiles seulement avaient été construites pendant cette période initiale.

M. Larry York de Park Mobile Home Sales Ltd. (ci-après parfois appelé «Park Mobile») avait à ce moment, semble-t-il, des rapports financiers avec Trojan Developments et, en octobre 1972, un autre sous-bail a été conclu entre West-Kel (Derriksan) et Park Mobile (York). Ce sous-bail était valable pour une durée de quarante-huit ans et huit mois. Ses modalités de paiement étaient équivalentes à celles du bail principal, qui était valable pour 50 ans. Cette différence de durée entre les deux baux signifiait que la première période de location (fixe) du sous-bail, laquelle s'étendait sur dix ans, prenait fin en octobre 1982 puisqu'elle avait commencé en octobre 1972. Cet écart de 16 mois entre la durée du bail principal et du sous-bail a subséquemment soulevé une controverse considérable en ce qui concerne le moment où un nouveau loyer devait être fixé pour la prochaine période quinquennale. Une montagne de correspondance entre les avocats des parties respectives a surgi de cette controverse.

Le nouveau sous-bail contenait également la clause suivante :

> [Traduction]
> Nonobstant les dispositions de la présente, mises à part les approbations requises au paragraphe 8, il est convenu que le donataire aura le pouvoir et le droit uniques et exclusifs de traiter directement avec le locataire au nom du donateur en vertu du bail au sujet de toute question soulevée par celui-ci ou au sujet de l'aménagement de la terre, et il est de plus convenu que le donateur n'entreprendra aucune négociation ni communication avec le locataire sauf sur la demande expresse du donataire.

D'après cette disposition, il semble que Park Mobile avait les droit de traiter directement avec le ministère des Affaires indiennes en ce qui concerne certaines questions soulevées par le bail. M. Larry York a signé le bail au nom de Park Mobile. De 1973 à 1976, Park Mobile a poursuivi l'aménagement de la terre louée de West-Kel et avait également un commerce de vente de maisons mobiles à Kelowna. Un M. Charles Satiacum a participé à l'entreprise pendant un certain temps. Henriette York a témoigné que MM. Larry York et Charles Satiacum avaient fait des travaux d'envergure dans le parc vers le milieu des années 1970. Bruce et Henriette York ont commencé à exploiter le parc en 1977; presque dès le début, il y a eu des difficultés.

En avril 1977, M. Satiacum a quitté Park Mobile et les actionnaires de l'entreprise sont alors devenus MM. Bruce York, Glen York et Stanley Lawrence York. D'après les états financiers de Park Mobile à ce moment, il semble que les sommes qui devaient être consacrées à l'aménagement du parc en vertu du bail principal avaient été dépensées, mais que le nombre requis de fondations n'avaient pas encore été installé. Or, d'après les conditions du bail (et du sous-bail) un certain nombre de fondations devaient être en place à l'été de 1981. Le sous-locataire, Park Mobile, s'était engagé dans son sous-bail à effectuer les travaux de construction qui s'imposaient et à dépenser les sommes d'argent stipulées dans le bail principal. Cette disposition est à l'origine des problèmes qui ont surgi par la suite. Le besoin urgent qu'avait Park Mobile de terminer l'aménagement du parc et l'hésitation apparente du conseil de bande (et particulièrement du chef) d'accélérer les formalités à cet égard semblent avoir nourri l'animosité que ressentaient les actionnaires de la compagnie locatrice.

En 1977, vers le moment où M. Satiacum a pris sa retraite et les York ont assumé la direction du parc, il semble y avoir eu une nouvelle dégradation des relations entre les parties. En avril 1977, les avocats des parties, soit Larson et Co. pour les York et M. Warren pour West-Kel, ont correspondu au sujet d'infractions réputées du bail. En mai 1977, Noll Derricksan, président de West-Kel Holdings Ltd, a écrit directement à M. Fred Walchli, directeur général de la région, concernant ce bail. Il me semble quelque peu inhabituel qu'un locataire juge bon d'écrire directement au directeur de la région de la C.-B. pour l'informer de ses problèmes à l'égard d'un bail. Je ne crois pas que ce

soit la procédure normale. Je comprends qu'il est préférable de ne pas tenir les cadres à l'écart des activités de leur ministère, mais ils ne pourraient pas remplir leurs mandats si cette pratique se répandait. Il faut cependant se souvenir que l'affaire Toussowasket (et dans une certaine mesure Lakeridge) avait mis en contact M. Walchli avec Noll Derriksan et Ronald Derrickson. Il était venu à les connaître, et Ronald Derrickson certainement lui a fait une impression favorable. Certains ont peut-être même cru qu'il leur accordait un traitement de faveur. Je n'exagère pas lorsque je dis que, pendant les années 1970, la situation des Indiens en Colombie-Britannique était politiquement explosive. Peut-être inconsciemment, M. Walchli s'est-il laissé passer pour un agent ministériel qui était très près de Ronald Derrickson et de son frère. Il est toujours difficile et délicat pour un directeur de réussir à être accessible à tous dans une certaine mesure, sans passer pour être trop accessible à certains. Je crois que cette tâche était particulièrement difficile en Colombie-Britannique à la fin des années 1970, vu l'extrême fluidité de la situation politique des Indiens en Colombie-Britannique. Certains des soupçons d'inconduite qui ont plané sur l'affaire Toussowasket n'étaient peut-être pas justifiés; mais il faut admettre que les rapports étroits que M. Walchli a entretenus avec Ronald Derrickson et Noll Derriksan pouvaient éveiller des soupçons chez certains, qui estimaient qu'il se préoccupait trop de leur bien-être.

En juin 1977, les avocats de M. Warren ont adressé à Park Mobile une intimation de vider les lieux et une demande de possession. Ce n'était qu'une première attaque, bien qu'en force, dans ce qui deviendrait plus ou moins une guerre ouverte de plusieurs années. Vers la même époque, une étude ministérielle a été commandée au nom de Noll Derriksan -- les ingénieurs ont reçu ordre de ne pas communiquer avec les York. Il semble que la méfiance réciproque des parties allait croissant et que le Ministère s'enfonçait de plus en plus dans le gouffre d'amertume qui se creusait autour de l'affaire Park Mobile.

En mai 1977, M. Warren a transmis à M. Larson une lettre signalant que le détenteur de la terre louée, Noll Derriksan, était maintenant propriétaire d'une ancienne route de bande qui traversait le parc. D'après la preuve, il y avait sur la route des empiétements qui avaient été construits par Parc Mobile ou par ses locataires ou son propriétaire précédent, Trojan. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, on a dit que l'entretien de la route avait posé problème et que des membres de la bande s'étaient plaints de son utilisation par des motocyclettes et des motoneiges. Ronald Derrickson a témoigné que l'attribution de la route avait rapporté 1 400 $ à la bande. L'attribution a été terminée en mai 1977, juste avant l'arrivée au Ministère de M. Peter Clark. Les bénéficiaires de l'attribution étaient les détenteurs adjacents, Harold Derickson et Noll Derriksan. Il est regrettable que la route ait été attribuée au moment même où les relations s'envenimaient entre Noll Derriksan et les York.

M. Clark a déclaré que cette route avait été attribuée aux bailleurs adjacents, Noll Derriksan et Harold Derickson, parce qu'elle n'était plus requise pour fins d'accès. Cependant, M. Walchli a affirmé dans son témoignage devant la Commission que le Ministère avait dû plus tard prendre ce facteur en considération en traitant des problèmes posés par la garantie de la FDB à l'égard de Mt. Boucherie. Il a dit ce qui suit :

> [Traduction]
> Vous vous souviendrez que, lorsque nous avons examiné les plans que Sandy McDougall a affichés, la route d'accès avait effectivement été transférée à Noll Derriksan un peu plus tôt, mais elle ne faisait pas partie de la convention de bail. Par conséquent, sans cet accès, le parc pour maisons mobiles était isolé. (Le témoin parle de Mt. Boucherie.) (Je souligne.)
>
> (Transcription, Vol. XXXV, p. 4828)

D'après une lettre du chef Derrickson en date du 27 janvier 1977 l'accès à la route 97 par ce chemin aurait été annulé par le ministère de la Voirie mais, au moins dans l'esprit de M. Walchli, le fait que Noll Derriksan était propriétaire de cette route mettait en doute la viabilité du bail de Mt. Boucherie et, par conséquent, de la garantie détenue par la BFD. Cette question a revêtu un grand intérêt lors du débat qui est survenu plus tard entre le ministère des Affaires indiennes et la BFD concernant les mesures qui devaient être prises à l'égard du prêt impayé consenti pour Mt. Boucherie Park. Le Ministère craignait que le détenteur et la bande ne fassent de l'obstruction à l'égard du bail, qui constituait la garantie de base des prêts visant le parc. La route était un facteur. De plus, il serait difficile d'obtenir le consentement de la bande à la cession du bail.

L'attribution de cette route aux bailleurs adjacents était exécutoire seulement si le Ministère y consentait. Étant donné l'animosité subséquente entre le détenteur, Noll Derricksan, son frère, Ronald Derrickson, chef à l'époque, et les York, le moment de ce transfert était une question qui, d'après l'avocat de la Commission, devait être examinée très soigneusement. Le Ministère aurait-il dû consentir à cette attribution? L'avocat a affirmé qu'il était imprudent pour le Ministère de donner son consentement.

M. Clark a déclaré pour sa part qu'il s'agissait-là d'une demande normale. Selon lui, elle n'avait rien d'extraordinaire. D'après la façon dont la chose a été présentée au Ministère, le transfert de la route aux détenteurs adjacents semblait justifié. Ronald Derrickson a dit que cette mesure soulageait la bande de ses obligations touchant l'entretien ou le déneigement de la route, mais on se demande quelles auraient été au juste les responsabilités de la bande si cette route était restée ouverte. Il ne semblait pas que la bande l'entretenait de toute façon. D'après l'état des empiétements sur la route, elle ne semblait pas pouvoir être utilisée

comme telle. L'Okanagan n'étant pas connu pour ses chutes de neige, le déneigement ne peut être considéré comme un facteur significatif.

L'inconvénient était que l'attribution de cette route changeait la nature de la terre en question qui, d'emprise routière, devenait la propriété des détenteurs respectifs. Puisque la route traversait une partie de la terre louée par Park Mobile Homes, elle donnait au détenteur une autorité plus absolue sur la terre. Ainsi, il pouvait, s'il le souhaitait, y ériger une clôture, la cultiver, y planter une rangée d'arbres, et ainsi de suite. Il pourrait avoir le droit de rendre la vie difficile au locataire de la terre traversée par cette route. Par exemple, dans une lettre qu'il a adressée à M. Noll Derriksan en novembre 1978, M. Clark écrit :

> [Traduction]
> On m'informe que, en l'absence d'une entente mutuelle, des mesures, comme l'érection d'une clôture, devraient être prises pour empêcher Park Mobile Home Sales Ltd. d'utiliser une terre dans laquelle elle ne possède pas d'intérêts. (Je souligne.)

Interrogé au sujet de cette lettre, M. Clark a répondu ce qui suit :

> [Traduction]
> [. . .] C'était l'une des façons, je crois, pendant les négociations, il y avait des parcelles de terrain qui causaient des inquiétudes et qui auraient pu être entourées de clôtures sans que cela ne pose trop de problèmes. J'ai cru comprendre que cette solution était possible quoiqu'elle n'était pas, semble-t-il, économique.
>
> Q Et, évidemment, l'érection d'une clôture solide aurait coupé de la route les gens qui habitaient dans ces parcelles et les aurait empêché d'aller où que ce soit.
> R Exactement.
> Q Étiez-vous préparé à aller aussi loin vous-mêmes, ou était-ce uniquement un outil de négociation?
> R Non. Je crois qu'il y avait une ou deux routes qui traversaient cette propriété qui — ce n'est pas comme si la route elle-même était utilisée, mais il y avait un ou deux accès de l'autre côté qui, si j'ai bien compris, étaient toujours en usage, et il n'était pas plus difficile d'aller, par exemple, du nord au sud plutôt que de l'est à l'ouest.
> Q Proposiez-vous que — songiez-vous à cette époque à clôturer ces accès?
> R Non.
>
> (Transcription, Vol. L, p. 7172–7173)

J'ai du mal à comprendre ce témoignage de M. Clark — je crois qu'il proposait qu'une clôture soit érigée pour exercer des pressions sur l'exploitant du parc. M. Derriksan s'était plaint de ce problème à M. Walchli et M. Clark, son subordonné, cherchait des façons de résoudre la controverse qui couvait. Le Ministère avait aussi sa part de

responsabilité dans cette affaire puisqu'il avait imprudemment consenti à cette attribution en 1977.

Malheureusement, M. Sheldon McCullough, l'agent ministériel qui a approuvé l'attribution, n'a pu comparaître parce qu'il était malade. Il semble qu'il n'ait pas été conscient des problèmes qui pouvaient découler de l'attribution lorsqu'il a recommandé au Ministère d'y consentir. M. Clark n'a pas pu donner de détails sur les motifs du Ministère parce qu'il est entré en fonction peu de temps après l'attribution de la route. À ce sujet, M^me^ York a témoigné :

> [Traduction]
> Q Quand avez-vous appris et quand avez-vous été informée que Noll Derriksan était devenu propriétaire de cette route? Était-ce seulement après être devenue actionnaire dans le —
> R Oh oui, c'était dans cette lettre, mais même à ce moment, je ne pouvais pas croire qu'un membre d'une bande puisse devenir propriétaire d'une route, d'une route de la bande. J'ai simplement — c'était mon opinion personnelle. Je ne croyais pas que les routes d'une bande puissent devenir la propriété privée d'un membre de cette bande. Évidemment, j'avais tort.
>
> (Transcription, Vol. XIV, p. 1970)

Les bandes ont le droit d'attribuer les routes de bande à qui elles désirent, mais elles doivent veiller à ne pas modifier le statu quo ante. Le conseil de bande et le Ministère ont complétement ignoré ce principe en l'espèce. M^me^ York a été désagréablement surprise d'apprendre que le propriétaire de la route était maintenant Noll Derriksan, le détenteur. Néanmoins, Park Mobile ou ses locataires n'avaient pas non plus le droit d'empiéter sur une route qui ne faisait pas partie de la terre louée. La terre était initialement sous l'autorité de la bande et, en droit, cette dernière ou le Ministère aurait pu demander n'importe quand que cessent ces empiétements. En mai 1977, c'était Noll Derriksan qui en avait le contrôle à titre de détenteur, et il était maintenant intéressé à voir si sa situation en vertu du bail pouvait être améliorée. Les York ne seraient pas pressés d'apporter à celui-ci des modifications qui leur seraient moins favorables.

Clairement, le transfert de la route de la bande à Noll Derriksan serait une circonstance qui pourrait porter les propriétaires de Park Mobile à croire qu'ils ne combattaient pas «à armes égales». Il est regrettable, pour cette raison, que le Ministère ait consenti à cette attribution. M. McCullough n'a peut-être pas été aussi pleinement informé qu'il aurait dû l'être par la bande des tenures à bail dans la région, mais je crois que les routes soulèvent habituellement des questions d'accès, et il aurait été prudent de s'assurer qu'aucun intérêt n'avait été négligé. Comme je l'ai indiqué, la bande aurait eu le droit de demander l'enlèvement des empiétements sur la route. Cette attribution à M. Noll Derriksan pouvait amener les locataires à croire que le détenteur bénéficiait d'un avantage injuste. Lorsque deux parties sont

liées par un bail valide, le Ministère doit scrupuleusement veiller à ne pas déranger l'équilibre ou le statu quo qui existe entre eux. C'est ce qu'il a fait en l'espèce et cela est devenu un autre sujet de discorde entre des personnes que divisaient déjà de nombreux points en litige. Le réflexe naturel des propriétaires de Park Mobile a été de mettre en question la bonne foi du conseil de bande et du Ministère. C'est là une chose que les gouvernements ne peuvent se permettre — ceux qui sont sujets à l'autorité gouvernementale peuvent ne pas être d'accord sur une certaine mesure, mais c'est toute une autre paire de manches lorsqu'ils mettent en doute l'intégrité ou les motifs du gouvernement. L'affaire de la route a amené les York à croire que la bande avait fait preuve d'arbitraire à leur égard.

Comme je l'ai indiqué ci-dessus, il y a un rapport entre Toussowasket et la situation de Park Mobile, qui a subséquemment tourné à l'aigre. On se souviendra qu'en 1977 le parc de Noll Derriksan, Mt. Boucherie, allait à la ruine. L'entreprise Park Mobile était située directement à côté. C'est juste à partir de ce moment-là que le loyer de Westview Park (Park Mobile) diminuait pour les cinq prochaines années. Le plan de location pour les dix premières années (1971–1981) semble avoir été conçu pour encourager le plein aménagement du site. En 1977, le bail devenait de moins en moins favorable au détenteur en ce sens que ses rentrées diminuaient et continueraient de ce faire pendant plusieurs années.

Noll Derriksan était propriétaire d'un parc qui s'en allait à la faillite (Mt. Boucherie), alors que les York exploitaient un parc qui rapportait un revenu raisonnable de la vente de maisons mobiles ainsi que de la location de fondations. Mais le loyer de ce parc avait diminué en 1977 et ne devait pas augmenter avant plusieurs années. Il est clair, selon moi, que, vers 1977, Noll Derriksan, avec l'encouragement de son frère, Ronald Derrickson, entendait améliorer l'arrangement qui avait été pris à l'égard de la terre louée par Park Mobile. Deux lettres que j'ai annexées au présent chapitre donnent une idée de la controverse qui existait au printemps de 1977 (les documents 27 et 30 de la pièce 51).

Fait important, le 2 mai 1977, Warren and Company a transmis au nom de West-Kel (Derriksan) une lettre aux avocats de Park Mobile (York) qui contenait la proposition suivante :

> [Traduction]
> En vue de ne pas mettre en danger l'investissement de votre client, West-Kel Holdings Ltd. est disposée à prendre les mesures suivantes : 1) la propriété sera évaluée par deux experts, l'un choisi par votre client et l'autre par le nôtre; 2) la moyenne des évaluations sera faite et un loyer annuel de 9,5 p. 100 sera perçu sur cette moyenne. Le nouveau bail sera profitable à votre client et au nôtre, et ses détails seront déterminés pendant la réunion susmentionnée. (Je souligne.)

Le 11 mai 1977, M. Warren a de nouveau écrit à M. Larson pour proposer que le terrain 31, qui était adjacent à Mt. Boucherie Trailer Park, soit soustrait du sous-bail existant, et qu'une nouvelle évaluation soit faite et un nouveau loyer fixé pour le terrain 32. En octobre 1977, M. Derriksan a écrit à M. Walchli pour lui demander que le Ministère libère la route en question des empiétements. Le 8 novembre 1977, M. Clark a écrit à Park Mobile aux soins de ses avocats pour demander que des mesures immédiates soient prises afin d'enlever les empiétements de sur la terre qui constituait la vieille route. On peut notamment lire ce qui suit dans cette lettre :

> [Traduction]
> comme solution de rechange, vous pourrez prendre des arrangements afin de rencontrer le propriétaire-détenteur, M. N. Derriksan, et le conseil de bande de façon à conserver l'utilisation de ces terres aux conditions qui seront établies conjointement avec le Ministère.

Comme l'avocat du Ministère, j'en déduis que le passage souligné montre que les modalités des baux sont sous l'autorité ultime du Ministre.

Dès novembre 1977, West-Kel a tenté de faire annuler le sous-bail par les tribunaux. Ses efforts ont été vains. Un tribunal hésiterait sans doute à ordonner l'annulation du sous-bail d'une entreprise aussi importante que celle de Westview Village Trailer Park pour la seule raison que des empiétements existaient sur une ancienne route de bande. Bruce et Henriette York ont dû être vivement préoccupés par la possibilité de voir leur sous-bail annulé presque immédiatement après leur arrivée à Westbank. Il est apparent que Noll Derriksan devenait de plus en plus frustré par la situation insatisfaisante à Mt. Boucherie. Les deux exploitants sont partis du mauvais pied et semblent n'être jamais parvenus à établir de bonnes relations par la suite.

Les parties étaient apparemment sur le point de régler leur litige à l'été de 1978, en convenant de faire passer le loyer mensuel de 1 000 $ à 1 500 $. Mais les négociations semblent avoir achoppé sur la question de savoir si la route devait ou non être incluse dans le règlement proposé. Dans une lettre datée du 31 juillet 1978 qu'il a transmise à l'avocat de Park Mobile, M. Warren a dit ce qui suit :

> [Traduction]
> Nous ne croyons pas, comme vous l'affirmez, que les parties aient jamais eu l'intention d'inclure dans les modalités de l'entente une solution à l'utilisation illégale et à l'empiétement de la réserve nº 9 Tsinstikeptum par Park Mobile Homes Sales Ltd. En fait, je vous rappelle que l'auteur vous a spécifiquement informé pendant nos négociations que la firme Warren, Ladner n'a pas reçu l'autorisation ni l'ordre de traiter de quelque façon que ce soit les problèmes liés à la route de 66 pieds. Le soussigné a spécifiquement soulevé cette question afin que vous et votre client déterminiez s'il désire négocier séparément les deux points en litige.

M. Clark, du Ministère, avait donné son approbation à un type de règlement et il était apparemment d'avis que toutes les questions en litige entre les parties avaient été réglées. En fait, il n'y a pas eu d'entente et le différend se poursuivit. Les deux parties ont fait successivement appel à un grand nombre d'avocats et les questions n'ont été résolues qu'en 1984. La solution choisie était, en réalité, un divorce : les York ont vendu le parc à M. John Ross. En examinant l'ensemble de la correspondance, des procédures judiciaires, et des témoignages concernant cette question, j'ai eu l'impression qu'il y avait une accumulation considérable d'amertume de part et d'autre. J'imagine que ce genre de résultat n'est que trop humain, mais je trouve décevante et peu édifiante l'intensité de la rancoeur manifestée en l'espèce.

Un incident vraiment scandaleux est survenu à l'été de 1982. Ronald M. Derrickson a été agressé et sérieusement blessé à son domicile à Westbank. Cette question et les accusations qui en ont découlé ont déjà été traitées par les cours criminelles qui ont examiné la preuve et fondé leurs conclusions sur les témoignages entendus, et je ne veux pas empiéter sur leur sphère de compétence. Cependant, il est clair que l'agresseur du chef Derrickson n'est pas tombé du ciel. La personne qui a été reconnue coupable de cet acte brutal était connue de la parenté de M. Bruce York, ou des associés de celle-ci. L'agresseur était originaire d'Edmonton et des parents de Bruce York vivaient à cet endroit. Un M. Tsu de Kelowna a plaidé coupable à une accusation liée à l'agression, mais Bruce York et sa parenté ont été acquittés des accusations de conspiration portées après l'attentat. J'ai entendu le témoignage d'une M^me^ W., selon laquelle après l'agression (et après que des accusations de conspiration eurent été portées), Bruce York aurait offert un dédommagement à une certaine personne si elle acceptait de plaider coupable au crime. Selon le témoin, cette conversation a eu lieu à Edmonton à la résidence de parents de Bruce York. Cela ne prouve évidemment rien en soi contre Bruce York. Une telle conversation pourrait être admissible en droit et permettrait de déduire qu'une personne se sentait coupable à l'égard de ce crime, mais elle pourrait aussi tout simplement attester du fait qu'elle désirait légitimement éviter d'être mêlée à des procédures criminelles. En réponse à des questions de l'avocat de l'ancien conseil de bande, M^me^ W. a dit ce qui suit devant la Commission :

> Q What did they indicate had gone wrong in reference to this hit?
> A Well, at first they didn't know, they just announced that something had gone wrong and somebody had gotten shot.
> Q Were there any discussions at that initial meeting, if I could just take you back for a moment, in reference to the nature of the business transaction, or what type of relationship they were involved in with Mr. Derrickson?
> A Yes. There was some reference made to a lease on a trailer home, and that Ron had reneged on the lease and that they were out to get him, or something along those lines. It's been a long time ago.
> Q What do you recall the next incident involving this matter as being, after that?

A When the charges were laid.
Q All right. Can you tell me what happened then?
A Yes. They were sitting in the basement, discussing that —
Q Now, if I could just stop you there, when you say "sitting in the basement", was this, again, at Larry York Senior's residence?
A Yes.
Q In the City of Edmonton?
A Yes.
Q All right.
A St. Albert, actually.
Q St. Albert?
A Mm-hmm.
Q And you were present?
A Yes, I was.
Q And who else was present at that particular discussion?
A Bruce York, he came in from Kelowna; flew in from Kelowna. There was also Larry York Junior; Larry York Senior; Murray; myself, and Olga Petrov, which is Larry York Junior's girlfriend at that time, it's now his wife.
Q And all these people were present at this conversation that took place?
A Yes.
Q All right. Would you tell me what was discussed then?
A What was discussed was that Larry York Junior should take the —

THE COMMISSIONER: When you speak of charges, Miss W., as I understand matters, there was a chap called Cooper, who had been arrested shortly after this incident in Kelowna. I think he was charged with attempted homicide; is that the charges you are talking about, or are you talking about charges that were laid against Mr. Bruce York, and I think maybe Larry York, and others?

THE WITNESS: No. There was charges apparently laid against Cooper, fairly subsequent, like, almost right away after the incident happened. But, it was some time before, if I remember correctly, it was sometime before charges were laid against Larry York Junior, Larry York Senior, and Bruce York.

THE COMMISSIONER: Fine. Now, when you speak of "charges" that you were present at a conversation, is that the second series of charges you are talking about?

THE WITNESS: That's the ones against the York family, yes.

THE COMMISSIONER: Okay. Yes, all right. All right, now I understand. Yes, carry on.

Q And there were discussions about those particular charges?
A Yes, there were.
Q And you were present?
A Yes, I was.
Q Could you tell me what was discussed?
A What was discussed was Bruce York offered Larry York Junior an amount of money, I can't quite remember whether it was $30,000 or $50,000, but it was a large sum of money for him pleading guilty to the charge, and letting the other two go.
Q Was Larry York Junior prepared to accept this money and plead guilty?

A No, he wasn't. He said that he would do that if there was a larger amount of money. I remember distinctly that he said that he was looking at perhaps three to five years, and for him to take a charge like that, he'd have to get paid more than that.
Q And was that the first time that you had met Bruce York?
A Yes.

(Transcripts: Volume LXIX, pp. 10331–10335)

Résumé

Ils ont seulement annoncé que quelque chose n'avait pas marché et que quelqu'un avait été blessé. Ils ont parlé d'un bail sur une maison mobile, du fait que Ron avait annulé le bail et qu'ils auraient sa peau. Ils étaient assis au sous-sol de la résidence de Larry York père, dans la ville d'Edmonton, en fait à St. Albert. Les personnes présentes étaient Bruce York, Larry York fils, Larry York père, Murray, moi-même et Olga Petrov, l'amie de Larry York maintenant devenue son épouse. On a discuté de certaines accusations portées contre Larry York fils, Larry York père et Bruce York. Bruce York a offert à Larry York fils une certaine somme, 30 000 $ ou 50 000 $ je pense, pour qu'il plaide coupable à l'accusation et qu'on laisse aller les deux autres. Larry York fils n'était pas prêt à le faire et il a déclaré qu'il le ferait seulement si la somme était plus élevée. Je me souviens distinctement qu'il a dit qu'il risquait peut-être trois à cinq ans et que, pour courir ce risque, il faudrait le payer plus que ça. C'était la première fois que je rencontrais Bruce York.

Cet incident et les procédures judiciaires qu'il a entraînées jettent une lumière assez crue sur les événements survenus à Westbank. Il est toujours regrettable que les parties cherchent elles-mêmes à se faire justice. Cet incident était évidemment le résultat d'un raisonnement aberrant. Mais parce qu'on fait toujours grand bruit d'un événement pareil, il me semble qu'il a contribué dans une large mesure à attirer indûment l'attention sur les diverses disputes et controverses à Westbank. Il a aidé d'une façon remarquable à faire connaître Ronald Derrickson et la bande indienne de Westbank. Du jour au lendemain, le chef et la bande étaient très recherchés par la presse à sensation. Cet état de fait n'est pas toujours souhaitable et peut avoir des conséquences tout à fait inattendues.

Cet incident et ses suites ont évidemment contribué à exacerber les relations déjà tendues qui existaient entre le conseil de bande et les exploitants de Park Mobile. Rien ne permet de croire que Henriette York soit mêlée à cet incident honteux — en fait, son témoignage m'a plutôt donné l'impression qu'elle n'était jamais arrivée à comprendre ce qui avait donné lieu à une telle animosité entre les diverses parties. Elle semblait être une femme sensée et de bonne volonté.

Dans un autre ordre d'idées, en septembre 1978, la bande indienne de Westbank a demandé, en vertu des articles 53 et 60 de la *Loi sur les Indiens*, l'autorisation de gérer ses terres cédées et ses terres de réserve, respectivement. M. Clark a fait parvenir une lettre à cet égard à M. Joe

Leask, également du Ministère, le 6 novembre 1979. On y lit notamment ce qui suit :

> [Traduction]
> Depuis l'adoption et l'approbation de cette résolution par le conseil de la bande indienne de Westbank, nous avons poursuivi les discussions au sujet du bien-fondé de ce contrôle et de cette gestion ainsi que des procédures qui devront être suivies à ce sujet, étant donné que c'est un fait établi que l'affectation et l'aménagement des terres détenues par les membres de la bande indienne de Westbank ont suscité des difficultés par le passé.
>
> L'expérience que la bande a acquise grâce à sa compagnie de développement et au lotissement de Lakeridge Park, qui est situé sur des terres cédées, prouve qu'elle est compétente pour gérer ces terres. Je recommande donc que soit approuvée la requête du conseil de la bande indienne de Westbank et que le Ministre autorise le conseil de bande à gérer, à vendre, à louer les terres cédées en vertu de l'article 53(1) de la *Loi sur les Indiens* ou à en disposer comme il l'entend. — Cette autorisation devrait cependant être limitée aux terres cédées dans la réserve nº 10 Tsinstikeptum. (Je souligne.)

Les terres cédées dans la réserve 10 comprennent essentiellement le lotissement de Lakeridge Park situé au nord du lac Okanagan. Il ne s'agit pas d'un parc pour maisons mobiles, mais plutôt d'un lotissement résidentiel de prestige qui fait honneur à la bande.

Le 6 octobre 1980, ne tenant pas compte de l'avis susmentionné de M. Clark, le Ministère a donné à la bande indienne de Westbank l'autorité que confère l'article 53 sur toutes les terres cédées de ses réserves à Westbank. La bande acquérait ainsi le droit de gérer et d'administrer les terres louées sur lesquelles Park Mobile était située. Le 15 octobre 1980, M. Walchli a écrit à Park Mobile pour l'informer qu'il avait appris qu'elle entamait des améliorations allant à l'encontre du statut administratif 1979–15 de la bande indienne de Westbank portant sur l'aménagement, et que, étant donné que ses plans n'avaient pas été approuvés en bonne et due forme, elle devait cesser ses travaux. Comme les terres cédées étaient maintenant sous l'autorité de la bande, il ne semblait y avoir aucune raison apparente pour que M. Walchli écrive sur le sujet — il se peut, cependant, que sa lettre ait tout simplement croisé la décision du ministre. Mais, encore une fois, je suis quelque peu surpris que M. Walchli se soit intéressé à la question même si la terre était la responsabilité du Ministère — j'aurais cru que cette tâche incomberait plutôt à un employé moins haut placé du Ministère. Voir un homme dans la position de M. Walchli s'occuper d'une question relativement mineure comme celle-là pourrait porter les locataires à craindre le pire.

Le Ministère n'a probablement pas été prudent d'accorder à la bande autorité sur toutes les terres cédées, dont celles sur lesquelles était située Park Mobile, dans les circonstances qui existaient en 1980. Comme l'a

noté M. Clark, il y avait déjà eu des problèmes et, étant donné la controverse qui existait entre les York, le détenteur Noll Derriksan, et son frère, chef à l'époque, il s'agissait là encore une fois d'une situation où le statu quo serait modifié d'une façon qui pourrait donner aux locataires l'impression que le Ministère n'avait pas dûment tenu compte des modalités d'un bail existant. Cet octroi général de pouvoirs n'a effectivement pas été considéré souhaitable par le fonctionnaire régional, M. Clark. Il se peut que la distance physique autant que psychologique qui existe entre Ottawa et la C.-B. ait contribué à cet écart.

J'ai noté préalablement le témoignage de M. Dachyshyn concernant les problèmes qui se sont posés en 1980 et 1981 lorsqu'il a tenté d'obtenir les autorisations requises pour l'expansion du Westview Village Trailer Park. Cette expansion était, comme nous l'avons vu, nécessaire pour répondre à certaines exigences du bail principal de 1971 visant la construction. Le non-respect du délai pouvait entraîner la résiliation du sous-bail applicable au parc.

En septembre 1980, presque désespérés, semblait-il, parce que l'expansion du parc n'avançait pas, MM. Dachyshyn et Bruce York ont tenté d'obtenir l'aide d'un certain John Steward. Ce dernier aurait promis d'engager un cabinet d'avocats pour régler les problèmes que le conseil de la bande indienne de Westbank occasionnait aux propriétaires de Park Mobile par rapport à l'aménagement du parc et aux statuts administratifs. Le 9 octobre 1980, le chef Derrickson a écrit la lettre suivante à Park Mobile :

> [Traduction]
> Nos dossiers contiennent une lettre portant votre signature et celle de Nick Dachyshyn par laquelle vous nommez M. Grant Maddock de Okanagan Planning and Engineering Ltd. comme votre agent exclusif chargé d'obtenir toutes les approbations finales pour votre expansion. M. Maddock a organisé une réunion spéciale avec le conseil de la bande indienne de Westbank où tous les plans seraient examinés. Plusieurs réunions préliminaires ont eu lieu entre le conseil de la bande indienne de Westbank et M. Maddock, la dernière ayant pour objet d'essayer de déterminer ou de définir clairement les conditions à remplir pour obtenir l'approbation finale. Avant la tenue de cette réunion, M. Walchli nous a informés qu'un M. J. Steward avait été nommé en tant que votre agent exclusif chargé de traiter directement avec le Ministère afin d'obtenir ces approbations.
>
> Par conséquent, nous avons eu plusieurs réunions et conversations téléphoniques avec le ministère des Affaires indiennes, et nous avons déterminé que les dossiers complets sur Park Mobile Home Sales, y compris tous les problèmes, feront l'objet d'un examen complet en ce qui concerne les installations et les approbations existantes, tout empiétement ou plainte de la part de West-Kel et(ou) du détenteur ainsi que plusieurs plaintes transmises à notre bureau par des résidents de votre parc. (Je souligne.)

Le 26 septembre 1980, le chef Derrickson a envoyé à Park Mobile une lettre disant ce qui suit :

> [Traduction]
> Vous trouverez ci-joint un exemplaire d'une coupure de presse qui vous intéressera. Nous vous informons également qu'aucune des terres comprises dans la réserve indienne nº 9 n'a été cédée.

Annexé à la lettre était un article de journal intitulé «B.C. Rentalsman Scalped by Indian Act» (Médiateur des loyers de la C.-B. scalpé par la *Loi sur les Indiens*). Cet article traitait de la proposition voulant que le modérateur des loyers provincial n'ait aucune juridiction sur les terres indiennes. L'envoi de la lettre pourrait être considéré comme une déclaration pas très subtile de la part de M. Derrickson qu'il avait l'intention de prendre une position plus ferme à l'égard des locataires et des habitants des parcs pour maisons mobiles.

On peut voir comment ces lettres auraient pu éveiller encore d'autres soupçons. Elles auraient pu donner aux exploitants de Park Mobile l'impression que le directeur régional du Ministère en C.-B., M. Walchli, se remettait de tout au chef de la bande indienne. On peut voir, dans cet exemple, comment un responsable ministériel ne devrait pas s'occuper de questions de cet ordre. Une personne soupçonneuse pourrait fort bien dire : «Qu'est-ce qui aurait bien pu porter le directeur de toute la région de la C.-B. à s'occuper de ce problème de bail — le chef de la bande indienne ou son frère doivent avoir une énorme influence sur lui». De plus, la lettre incluant la coupure semble indiquer que le chef de la bande indienne voulait exercer plus, et non moins, d'influence. Si les locataires étaient venus à croire que M. Walchli était trop soumis au chef de la bande indienne, leurs appréhensions s'en seraient trouvées grandement amplifiées.

Le 27 octobre 1980, M. Walchli a écrit de nouveau à Park Mobile en termes non équivoques pour lui demander d'enlever les empiétements sur l'ancienne route. Évidemment, cette lettre a été envoyée au moment même où M. Walchli engageait le chef et le conseil de la bande à intervenir pour l'aider à régler le problème posé par le parc Mt. Boucherie qui inquiétait le Ministère et qui menaçait de détériorer à jamais les relations entre la BFD et le Ministère (ainsi que les entrepreneurs indiens). Je comprends que M. Walchli veuille maintenir de bonnes relations avec Ronald Derrickson, mais en intervenant personnellement dans ce litige, il risquait fort de donner l'impression fâcheuse qu'il perdait de son objectivité.

Une réunion a été tenue au début de novembre 1980 dans le bureau de la bande indienne de Westbank. Selon M. Dachyshyn, il y a eu une petite scène entre le chef de la bande et un commissaire aux incendies. Le chef a exigé que la personne en question sorte. L'un des points qui devaient être discutés à la réunion était censément la question vexatoire

de la protection contre les incendies — il s'agissait là d'une préoccupation légitime du chef, mais la question ne pouvait certainement pas être réglée par la provocation, mais plutôt par une discussion rationnelle.

[Traduction]

Q Que s'est-il produit à cette réunion?

R Eh bien, nous avons commencé à discuter le plan, et nous avons essayé de comprendre pourquoi il avait rejeté le réseau d'eau, et il a donné ses raisons, et ensuite le commissaire adjoint aux incendies, il ne s'est pas levé, mais il a affirmé que, selon tous les codes, les exigences, la réserve d'eau, et les gallons d'eau par minute tirés par la pompe, le système était conforme à ses règlements.

Q Quelle a été la réponse des parties?

R Eh bien il a fallu environ deux ou trois — peut-être cinq ou six secondes — pour que le chef Ron lui demande qui il était, ce qu'il faisait là, et pour lui donner deux minutes pour prendre ses affaires et sortir, sans quoi il appellerait quelqu'un et le ferait expulser.

Q Que s'est-il produit ensuite?

R L'intervenant est sorti.

Q La réunion s'est-elle poursuivie?

R Oui.

(Transcription, Vol. LXVIII, p. 10202)

Ce genre de comportement de la part du plus haut dirigeant de la bande, en plus d'être impertinent, n'était guère de nature à dissiper les soupçons déjà tenaces que les propriétaires de Park Mobile nourrissaient à l'égard de l'administration de la bande. Il montre aussi combien le chef aurait dû s'abstenir d'intervenir aussi directement dans une affaire où son frère était l'une des parties en litige et le concurrent voisin de l'autre partie, Park Mobile. C'était là un bel exemple de conflit d'intérêts, mais personne, y compris les fonctionnaires du Ministère, ne semblait en avoir conscience. En réponse à des questions posées par l'avocat de l'ancien conseil de bande, M. Grant Maddock de OPEC Engineering explique ici comment il voyait les relations entre les parties vers la même époque en tant qu'observateur de l'extérieur :

[Traduction]

R Eh bien, il y avait des problèmes difficiles dont le droit de passage, et je sais que c'était un point délicat. Il semblait que les parties iraient en cour à ce sujet, et aussi en ce qui concerne les nouvelles normes.

Je sais que Larry York était très mécontent de la bande et du conseil de bande au moment pertinent à cause des nouveaux statuts administratifs qu'ils avaient adoptés.

Q M. Maddock, avez-vous participé aux discussions et aux négociations qui ont eu lieu à ce moment?

R Non, je n'ai fait qu'observer ce qui a été dit et le mécontentement qui existait.

Q Avez-vous discuté avec M. Larry York de sa réaction à ces statuts administratifs de la bande?

R Oui, je l'ai fait.
Q Comment évalueriez-vous cette réaction particulière?
R Il était très fâché. Il a beaucoup parlé du chef, spécifiquement du chef à l'époque, en termes que je qualifierais de peu flatteurs.
Q Et c'était Ron Derrickson?
R Oui.
Q La situation est-elle devenue très tendue et est-il devenu extrêmement difficile en conséquence de régler ce problème?
R Je dirais que les choses en étaient presque arrivées là, oui. C'était au point où les deux parties envisageaient d'avoir recours aux tribunaux.

(Transcription, Vol. LXI, p. 8805–8806)

M. Maddock s'est finalement fatigué de tout ce chamaillage et a refusé de poursuivre. Je peux comprendre qu'il ait été frustré par les parties qui semblaient toutes plus intéressées à marquer des points qu'à résoudre les questions en litige.

En décembre 1980, les propriétaires de Park Mobile ont embauché un consultant pour qu'il les aide à terminer la planification de façon qu'ils puissent respecter les conditions du bail original. Celles-ci exigeaient la mise en place d'un certain nombre de fondations avant l'été de 1981. Il semble que les efforts du consultant en question, M. Falkenberg, aient été couronnés de succès car le nombre requis de fondations semble avoir été terminé à Westview dans le courant de l'été de 1981.

Pendant toute cette année-là, les diverses poursuites suivaient leur cours devant les tribunaux. Le 3 juillet 1981, M. Warren a écrit aux propriétaires de Park Mobile pour les informer qu'ils n'avaient pas rempli les conditions de leur bail parce qu'ils n'avaient pas construit au moins 260 fondations pour maisons mobiles sur les terres louées avant le 30 juin 1981 :

[Traduction]
Vous devez savoir que nous tiendrons compte de votre incapacité de construire ce nombre minimum de fondations avant la date susmentionnée dans le loyer qui sera exigé si jamais votre bail est renouvelé.

Il y avait lieu de croire que les exploitants de Park Mobile seraient tenus de respecter les conditions du bail à la lettre, comme ils l'avaient craint. Même s'il semblait que les York avaient réussi à installer le nombre de fondations requis (plus ou moins à temps) et à éviter ainsi l'annulation de leur bail, ils ne pouvaient pas être sûrs de conserver leur bail si M. Warren recevait ordre d'entamer des poursuites à cet égard. Cela ne faisait qu'ajouter à leur incertitude.

À l'automne de 1981, il y a eu une réunion générale entre le conseil de bande et les locataires du parc pour maisons mobiles concernant la question des statuts administratifs. Les locataires ont été informés d'un

nouveau régime de statuts administratifs qui devait être mis en place. C'était un régime très détaillé. M. David Sparks du Ministère avait aidé la bande à rédiger les statuts administratifs qui s'imposaient pour combler ce qui était considéré comme une lacune réglementaire sur les réserves. Je traite de certaines questions soulevées par les statuts administratifs ailleurs dans le présent rapport. La réunion en question avait du bon et du mauvais. Le chef a eu raison d'informer les locataires du nouveau régime, mais il aurait peut-être mieux fait de tenir plus tôt des consultations plus approfondies avec les personnes concernées afin qu'elles se sentent incluses dans le processus. Il serait souhaitable que les bandes comprennent autant que possible les préoccupations des locataires sur les réserves. Si un nouveau régime de statuts administratifs doit être adopté, il me semble qu'il y aurait lieu de tenir des discussions avec les locataires au sujet des paramètres de la réglementation. Les locataires ne sont pas toujours heureux des statuts administratifs (en fait, ils en sont souvent mécontents) mais je crois qu'on peut réduire la friction en les consultant. J'ai observé ailleurs que M. Derrickson est un homme d'action. Il s'agit là d'une qualité souhaitable chez un chef, en ce sens qu'elle garantit des résultats, mais, dans la présente affaire, il aurait probablement été plus sage pour M. Derrickson de tenir des consultations avant de mettre les locataires devant le fait accompli. Je dois cependant faire observer que l'association du parc pour maisons mobiles à Westbank semble avoir parfois cherché à saper l'autorité du chef de la bande en portant plainte auprès de tierces parties. Les disputes locales doivent généralement être réglées à ce palier et il est regrettable qu'il y ait eu une litanie de plaintes à de tierces parties plutôt qu'un dialogue direct entre le conseil de bande et les locataires.

En septembre 1981, la bande indienne de Westbank a envoyé à Park Mobile une facture de 14 500 $ pour des frais d'aménagement imposés en vertu du nouveau statut administratif de la bande en la matière. Park Mobile a refusé de payer ces frais et continue de le faire à ce jour. Les parties étaient divisées notamment sur la question de savoir si les statuts administratifs pouvaient s'appliquer aux terres «cédées». Il semblait aussi y avoir des doutes quant à l'applicabilité de ce statut administratif aux travaux en question. J'espère que les recommandations que je fais dans la Section II de mon rapport régleront cette question relativement aux terres cédées.

Au début de 1982, il y a eu un échange de correspondance entre les avocats de la bande et ceux de Park Mobile concernant le paiement ou le non-paiement de divers frais. En mars 1982, M. Flanagan du cabinet Warren, Ladner a écrit à M. Macdonald, l'avocat de Park Mobile à l'époque, l'informant que, à cause des divers bris de contrat qui auraient censément été commis par Park Mobile, aucune licence d'exploitation ne lui serait accordée et elle était passible d'une amende. Pendant le printemps et l'été qui ont suivi, il y a eu une controverse entre la bande, B.C. Telephone, B.C. Hydro, et Park Mobile concernant la question de

savoir si oui ou non des services devaient ou pouvaient être installés dans tout nouveau secteur du parc. Le chef Derrickson aurait interdit l'accès à la réserve nº 9 pour l'installation de services dans le nouveau secteur aménagé par Park Mobile. Il a dit avoir pris cette mesure pour forcer les York à se conformer aux statuts administratifs de la bande et à payer des frais d'aménagement et autres. Les York ont refusé de payer ces frais. Les contretemps et les soucis occasionnés aux habitants du parc pour maisons mobiles constituent une suite malencontreuse de cette dispute. Il semble y avoir eu une certaine confusion au sujet du statut des terres de la réserve nº 9 étant donné que, le 19 mai 1982, le chef Derrickson a écrit la note suivante à B.C. Hydro :

> [Traduction]
> La présente a pour objet de vous informer que la propriété en question est actuellement louée à West-Kel Holdings Ltd. et sous-louée à Park Mobile Home Sales Ltd. et qu'elle n'a pas été cédée. (Je souligne.)

Le 3 juin 1982, M. Munro, le ministre à ce moment, a écrit ce qui suit à M. Fred King, député :

> [Traduction]
> Certains parcs pour maisons mobiles sur la réserve sont situés sur des terres cédées pour fins de location. Vu que les terres non visées par cette disposition redeviennent des terres de réserve, les secteurs loués restent des terres cédées. En octobre 1980, en vertu de l'article 53 de la *Loi sur les Indiens*, j'ai chargé le conseil de la bande indienne de Westbank de gérer les terres cédées pour fins de location. Je crois comprendre que le parc pour maisons mobiles Westview Village est situé sur de telles terres et je présume que le conseil de la bande exerce son droit de gérer cette propriété à bail en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués en 1980. Le parc pour maisons mobiles Westview Village est exploité par Park Mobile Home Sales Ltd. en vertu d'un bail de West-Kel Holdings Ltd. qui, à son tour, loue les terres de la Couronne. (Je souligne.)

Il ne semble pas que les assertions contenues dans ces deux lettres au sujet du statut des terres soient conciliables. Encore une fois, une contradiction aussi flagrante peut paraître suspecte.

Le 5 juin 1982, Henriette York a écrit au ministre, l'honorable John Munro, apparemment au sujet d'une lettre que celui-ci avait envoyée plus tôt à un habitant de Westview Park qui lui avait écrit pour se plaindre qu'il ne pouvait pas obtenir le service téléphonique. Mme York dit ce qui suit dans sa lettre :

> The band has used every conceivable means in attempting to cause us to be in violation of our lease, and to prevent us from conducting our normal business. One of the means used is to allege that we have not paid the fees necessary under their By-law #1979–15. This allegation did not arise until October 1981, some months after the original

permits were obtained. In October 1981 we received a letter from the Band demanding $14,500 in additional permit fees. The Band also caused a copy of a Band Resolution to be sent to B.C. Hydro and B.C. Telephone forbidding them from entering Band Reserve land leased to Park Mobile Homes to install any Hydro meters or telephone service.

We called the Westbank Indian Band Council to set up a meeting with Chief Ronald M. Derrickson, and had the meeting set for 1:00 p.m. on April 3, 1981. Upon arriving we were told the Chief could not meet with us, but Brian Eli, a council member, and Harold Derickson, license inspector, would meet with us. They offered to reduce their fees to $50 for each lot, as a processing fee. There were 88 lots, so that is $4,400, and they would forgo the additional $10,000 "Inspection Fees". We asked that if we accepted that offer would this be all that was demanded, and would it result in Hydro service. We were assured that it would. Mr. Minister, there is no mistake in relating this conversation as we have a verbatim transcript of it. Within an hour after returning to our office, Harold Derickson phoned me to state that the Chief had over-ruled, and the full amount had to be paid. In October, after the Band Council Resolution was sent to Hydro and B.C. Telephones, the Band requested information on the cost of the expanded park. This was supplied. Thereafter, they raised the amount required to $23,432.51.

We feel there is no legal basis for such demands, and we are prepared to contest the matter. By-law #1979–15 has according to the information from your department, never been approved by yourself. They choose rather to try and force payment by preventing public utilities from servicing us. To date, Mr. Minister, you have, possibly without realizing it, assisted the Band in doing that.

Mr. Minister, other Mobile Parks were expanded immediately prior to our expansion and also immediately afterwards, and no such exorbitant fees have been asked of them. There were no changes in the By-laws during that period. All we are seeking is equal treatment. Mr. Minister, are you seriously suggesting that we are at fault, as indicated in your Bianchini letter, for not yielding to what in my opinion is attempted extortion.

What we did do in an attempt to reduce or eliminate the civil damages being done is to offer to put the disputed fees in trust awaiting a ruling on the matter. Please note a copy of our solicitor's letter to the Band's solicitor, dated Feb. 12, 1982, which is attached. Also attached is a copy of a Band letter dated May 7, 1982, containing their latest demand for full fees of $31,494.09.

Résumé

La bande a utilisé tous les moyens possibles pour essayer de nous faire violer notre bail et pour nous empêcher de poursuivre nos activités. Ainsi, elle a allégué que nous n'avions pas payé les frais prévus dans son statut administratif nº 1979–15. En octobre 1981, quelques mois après l'obtention des permis originaux, nous avons reçu de la bande une lettre exigeant 14 500 $ de plus pour les permis. La bande a aussi tenté d'interdire à B.C. Hydro et à B.C. Telephone l'accès aux terres de réserve qu'elle avait louées à Park Mobile Homes pour y installer des compteurs d'électricité ou le service téléphonique.

> Nous avons tenté de fixer une réunion avec le chef Derrickson en avril 1981. À notre arrivée, nous avons été informés que le chef ne pourrait pas nous voir mais que deux membres du conseil nous recevraient. Ils ont offert de réduire les droits exigés. Nous avons une transcription textuelle de cette conversation. Dans l'heure qui a suivi notre retour au bureau, Harold Derickson m'a téléphoné pour me dire que le chef avait rejeté cette entente et que le plein montant devait être payé. Par la suite, la bande a révisé ses exigences et demandé 23 432,51 $ après que nous lui ayons fourni plus de renseignements sur le coût de l'expansion du parc.
>
> Nous ne croyons pas que ces exigences soient légales, et nous sommes prêts à les contester. D'après les renseignements fournis par votre Ministère, vous n'avez jamais approuvé le statut administratif nº 1979–15. La bande essaie de nous forcer à payer en empêchant l'installation des services publics dans le parc. À ce jour, Monsieur le Ministre, vous avez, sans vous en rendre compte, aidé la bande à faire cela.
>
> D'autres parcs pour maisons mobiles ont élargi leurs opérations immédiatement avant notre expansion et aussi immédiatement après, et ils n'ont pas été obligés de payer des frais aussi exorbitants. Nous demandons simplement un traitement égal. Monsieur le Ministre, croyez-vous sérieusement, comme vous l'avez indiqué dans votre lettre à Bianchini, que nous avons eu tort de ne pas céder à ce qui, à mon avis, constitue une tentative d'extorsion.
>
> Nous avons offert de verser les frais contestés dans un compte fiduciaire. Vous trouverez en annexe un exemplaire de la lettre de notre avocat. Vous y trouverez également un exemplaire d'une lettre de la bande exigeant des frais de 31 494,09 $.

Le ton de la lettre révèle que les exploitants du parc, Bruce et Henriette York, estimaient avoir été injustement traités par les agents de la bande. La controverse visant Park Mobile était persistante et amère. Elle s'était étendue au ministre à Ottawa et aux services publics en Colombie-Britannique.

C'est également au printemps de 1982 que s'est posée une sérieuse question liée au financement de Mt. Boucherie Park. En mai 1981, le Ministère avait signé une entente par laquelle il s'engageait à verser au plus 300 000 $ en trois ans. Cela faisait partie de l'arrangement qui avait été pris à la suite de discussions entre M. Walchli et le chef Derrickson en 1980 et 1981 et qui avait porté la compagnie de développement de la bande à prendre une participation dans Mt. Boucherie Park afin d'en poursuivre l'aménagement.

L'attention de M. Ernest Hobbs, Directeur du développement économique pour le Ministère, a été attirée sur cet accord de financement à l'automne de 1981. La question, comme plusieurs que j'ai examinées à Westbank, semble avoir comporté un élément politique en ce sens que la plainte qui avait été portée devant M. Hobbs émanait censément d'un dirigeant indien qui n'était pas en sympathie à l'époque avec le chef Derrickson et la région de la C.-B. du Ministère. M. Hobbs

a entamé une enquête sur la légalité et le bien-fondé de cet accord de financement étant donné qu'il pouvait aller à l'encontre de la politique interdisant que la Caisse d'expansion économique des Indiens soit remboursée au moyen d'autres fonds de développement économique. J'ai cru comprendre que cette politique était fondée sur des observations du Vérificateur général du Canada. En contre-interrogatoire par l'avocat du Ministère, M. Hobbs a expliqué pourquoi il s'était interrogé sur le bien-fondé de l'accord :

> Q All right. Well, isn't it necessary, Mr. Hobbs, to look beyond the dry words of the purpose, to purchase a 50 per cent interest, to find out the reason for that purpose in order to understand what's going on?
> A Well, I believe it is. I believe one needs to look at the entire contribution arrangement to understand what's going on.
> Q And isn't it necessary to find out whether there is indeed an economic enterprise on the Reserve lands, to find out whether the reason for the purchase is to save that economic enterprise?
> A Well, that's certainly one of the considerations, yes.
> Q And do you still take the position, that if that's the dominant underlying reason for the purchase which is spelled out in this contribution agreement, do you still take the position that if one of the effects of that is to pay off the IEDF loan that there isn't authority to enter into that?
> A I take the position that it is impermissible to have a contribution agreement, using government monies, a condition of which is to ensure that an IEDF loan is repaid, because there is no authority to use Economic Development contribution monies, or in fact any other contribution monies of the Department in order to meet that condition.
> Q But there is authority to use contribution monies to save an economic enterprise on Reserve lands?
> A There certainly is that.
> Q All right. If one of the things that needs to be done in an orderly business sense, and that is to take care of the secured debt, do you take the position that, because one of those secured debts is an IEDF loan, that the contribution arrangement must be halted, cannot go ahead? Do you go that far?
> A Well, I think in fact if you look at my memorandum of March the 30th, 1981, you will see — or 1982, I suppose it is — you will see that I didn't in fact take that position. What I took was a position that I required all of the documentation in order to be able to understand the full nature and purpose of this arrangement.
>
> As far as the other aspect of do I take the position that it is not possible to use the contribution funds for the purpose of repaying an IEDF loan, yes, I take that position. As I said earlier, it is not myself that wrote these regulations. It's regulations of the Government of Canada, to the extent that those regulations are written in such a way as to preclude something happening, notwithstanding its apparent desirability.
>
> My understanding is that the only way that one is in a position to do this is to use the authorities which have been put in place,

presumably with due consideration by people who had the authority to put them into place, to accomplish the desirable ends.

There is a way in which that can be done in terms of forgiving or deleting or reducing loans which are due to the Crown. That was a way which was available to be accomplished here.

In fact, in this particular case it had been considered earlier, prior to my arrival in the Department, and had been turned down as going through that process, as the result of the fact that it was not considered to be a loan which should be forgiven or reduced by the Crown as a result of the type of security which the Crown held on it.

(Transcripts: Volume LXIV, pp. 9457–9459)

Résumé

Je crois qu'il faut examiner l'accord de contribution dans son ensemble pour comprendre ce qui se passe. Un des facteurs à prendre en considération est de découvrir si une entreprise économique est effectivement située sur des terres de réserve et si la raison de l'achat vise à sauver cette entreprise.

Je suis d'avis qu'il n'est pas permis de conclure un accord de financement, dont une des conséquences est d'assurer le remboursement d'un prêt de la CEEI, parce qu'il n'est pas permis d'utiliser à cette fin les fonds de développement économique. Il est, certes, permis d'utiliser les fonds de contribution pour sauver une entreprise économique située sur des terres de réserve.

Si vous examinez ma note de service du 30 mars 1981, vous verrez que j'ai exigé toute la documentation afin de pouvoir pleinement comprendre la nature et l'objet de cet accord. Je suis d'avis qu'il n'est pas possible d'utiliser des fonds de contribution pour rembourser un prêt de la CEEI. Il s'agit des règlements du gouvernement du Canada. Il existe une façon de remettre, d'annuler ou de réduire les dettes contractées à l'égard de la Couronne. Cette solution aurait pu être choisie en l'occurrence. En fait, elle avait été envisagée dans le cas qui nous intéresse avant mon arrivée au Ministère, puis elle avait été rejetée. On ne considérait pas que la Couronne devait remettre ou réduire le prêt en raison du genre de garantie qu'elle détenait à son égard.

Le 30 mars 1982, M. Hobbs a envoyé un télex à M. Walchli à Vancouver lui conseillant de ne pas débourser les fonds qui restaient à verser en vertu de l'accord tant que la question n'aurait pas été examinée en profondeur. M. Hobbs n'était pas le chef hiérarchique de M. Walchli, mais un cadre supérieur détenant des pouvoirs dans le secteur du développement économique. Les personnes qui pouvaient interdire directement à M. Walchli de verser ces fonds incluaient M. Donald Goodwin, sous-ministre adjoint du Ministère. Cette directive de M. Hobbs a causé une agitation considérable. Ronald Derrickson a demandé l'appui immédiat d'autres dirigeants indiens, y compris le sénateur Marchand et MM. Antoine et Moses. Ils se sont tous réunis au bureau de M. Walchli à Vancouver où ils ont eu une conversation par téléphone «mains libres» avec M. Hobbs. Par suite de cette conversation, les parties ont convenu que M. Walchli pourrait procéder au versement

des 200 000 $ qui restaient s'il obtenait l'approbation de M. Goodwin. M. Walchli a affirmé avoir effectivement reçu pareille autorisation et avoir, de ce fait, accéléré le versement de ces fonds. Il considérait la question comme urgente à l'époque parce que cette somme devait être prélevée sur les fonds ministériels qui étaient en main à la fin de mars 1982. L'année financière du gouvernement se termine en effet le 31 mars. Il n'y avait pas de garantie que ces fonds seraient disponibles l'année d'après.

Avril 1982 a été une période d'activité intense sur plusieurs fronts en ce qui concerne Toussowasket (Mt. Boucherie Trailer Park). Ultimement, cette hâte a suscité confusion et soupçons. Le chef Derrickson exerçait des pressions considérables sur M. Walchli pour qu'il verse les 200 000 $, mais M. Hobbs soulevait des questions. À la fin d'avril 1982, le bail de Toussowasket a été annulé. Cette annulation a été enregistrée le 3 mai 1982. En mars 1982, le juge Locke (alors juge à la Cour suprême de la C.-B.) avait produit des motifs de décision dans l'affaire *Toussowasket Enterprises Ltd.* v. *Effie Mathews et al.* Les procédures avaient été entamées par un habitant de Mt. Boucherie Park qui s'opposait à une augmentation de loyer, et le médiateur des loyers de la C.-B. était une partie intervenante. Les propriétaires du parc avaient cherché à augmenter les loyers afin de rendre le parc plus rentable. Même si la décision porte sur un certain nombre de questions, elle confirme la compétence du médiateur provincial des loyers sur les loyers payés à Mt. Boucherie Park, pour le motif, entre autres, que la société, Toussowasket, constituait une personne morale distincte et ne devait pas être traitée comme une personne indienne. L'éminent juge a cité le passage suivant d'une affaire entendue en Alberta :

> [Traduction]
> Le statut d'une société en tant que personne morale qui existe indépendamment du caractère ou du statut de ses actionnaires est reconnu dans la loi.

Par suite de ce jugement, on a cru qu'il serait peut-être possible de soustraire la société à la compétence du médiateur des loyers si elle cessait d'être le titulaire du domaine à bail et si un bail pour le bénéfice du détenteur était obtenu directement de la Couronne — on espérait priver ainsi de sa compétence le médiateur des loyers de la C.-B. Si j'ai bien compris, ce dernier a subséquemment décidé qu'il aurait compétence même si cette mesure était prise, mais à l'époque les propriétaires du parc et le Ministère souhaitaient échapper à son autorité afin de pouvoir imposer des loyers plus rentables à Mt. Boucherie. M. Walchli a parlé de ce problème devant le Comité permanent et Ronald Derrickson l'a également noté dans son témoignage devant la Commission. Il a dit que le séquestre avait omis d'augmenter les loyers pendant la durée de son mandat et que, par conséquent, ils ne correspondaient pas aux loyers demandés par des parcs comparables dans la région de Westbank.

Au printemps de 1982, M. Ted Ross de Donaldson Engineering tentait, mais sans succès, de faire inscrire dans le Registre des terres indiennes à Ottawa le jugement qu'il avait obtenu de longue date contre Toussowasket. Il a témoigné avoir décidé à ce moment «d'emprunter la route politique» et avoir communiqué avec son député, M. Ron Huntington. Ce dernier était Conservateur et le gouvernement du jour était Libéral.

M. Huntington a apparemment questionné M. Munro sur ce qui était arrivé à l'accord de financement de 300 000 $. M. Leask du Ministère à Ottawa a écrit à M. Clark à Vancouver. Sa lettre contenait le passage suivant :

> [Traduction]
> La question soulevée par M. Huntington le 24 mars (1982) concernant l'accord de financement de 300 000 $ conclu avec la bande à l'égard de Toussowasket Enterprises, Mt. Boucherie Mobile Home Estates, est à l'étude. Nous avons demandé la documentation requise à notre direction régionale du développement économique. Nous espérons la recevoir d'ici quelques jours.

M. Hobbs avait dit à M. Walchli de retenir le paiement à la fin de mars 1982. Le 1er avril 1982, le chef Derrickson a écrit au Ministère pour protester contre toute réduction de ce financement. Un des objectifs énoncés dans l'accord de financement original était «d'acheter une moitié indivise dans la tenure à bail détenue par Toussowasket Enterprises Ltd». Il s'agissait évidemment du bail visant le parc pour maisons mobiles.

Certains membres du conseil de bande croyaient apparemment à ce moment (mars et avril 1982) qu'il serait peut-être plus sage pour la bande de laisser tomber complètement le parc pour maisons mobiles et de se concentrer plutôt sur l'aménagement immobilier de la région de Lakeridge Park. Ronald Derrickson traite de cette question dans son témoignage :

> A ...In around that time the trailer park owners and some of the trailer park residents were becoming very restless and becoming very active and very vocal. We were starting to get somewhat gun-shy about — I think the question was asked by Brian or Harold or whoever it was there at one of the Council's meetings that what the hell are we doing in the trailer park business; we're supposed to be operating the administration of the Band and we should get the hell out of it.
>
> So there wasn't much stomach at that time, the fight with the Rentalsman and so forth and all the negative press we had been getting. There wasn't much stomach by the Council and from me for that matter, either, in regard to proceeding with trying to acquire all the trailer parks.
>
> And the other thing; that finances — you know, it was going to stretch the Band to go in and rebuild this Paradise Trailer Park.

So, we had an offer with subjects on it and we let the offer collapse, and then decided that we've had the most success and we can see the better future in Lakeridge Park, that area on number 10. It was decided by the Council what we wanted to do — what we wanted to do, what we'd like to see done was to acquire as much of that area, in fact all of that area surrounding Lakeridge Park on the other side of the highway.

Q I.R. 10?

A This was the area. This was the entire area that we felt we wanted to get in under our control. That's Campbell Road — and all of this, and we acquired basically all of it, eventually.

Q Now, these discussions at the Band Council level arose after you'd made the initial agreement to get involved in the Toussowasket Park, and after you'd made the initial agreement with Noll Derriksan?

A Yes.

Q Now, how did these discussions, first of all, arise with Noll Derriksan in reference to this land swap?

A Well, when the first brilliant idea was thought up, Harold and I went over to Noll's house, and needless to say he threw us out. We had one hell of a big argument and he threw us out.

So, we came back and thought well that one's dead. So, Noll is a different sort in that he'll get mad and be negative at first and then after you give him a while to think about it he will contact you.

So, he contacted Brian and told Brian he wanted to see him and discuss it. Brian came to me and I said well by all means, I'm not going back over there.

So, the deal started there, and Brian would go and negotiate with him and come back to me. The first agreement that Brian negotiated I wouldn't agree to. He kept running back and forth until we had something hammered out.

Q During the period of time that the Band was involved in the operation of this particular park, who managed the funds?

A We at all times managed all the funds 100 per cent. At no time did Noll have anything to do with it, and that was stipulated by me. We had Band monies involved in that park and we couldn't take a chance that anybody else could jeopardize our position by handling those monies.

Q Now, there was a problem that arose over this land swap, and we referred to a number of letters or correspondence previously in this Inquiry in reference to an appraisal that was completed on the property that's known as Lot T, that was Noll's prior to the exchange.

There was a problem that arose this particular appraisal. Could you tell us what your memory is of that particular concern?

A Well, it was Fred Walchli was the problem, you know. He wouldn't let us make the trade. In fact he went and put caveats on the title. I was furious about it. In fact, I threatened to bring the whole goddamn thing down on his head — excuse my language, the whole thing down on his head when I found those caveats were placed on the title.

But he said it goes both ways. If it's not valuable enough you're not going to trade, and if it's too valuable I've got to let him know. I said if I tell him what it's worth he won't trade. So, you know, I was caught in my mind between the Indian Affairs system.

Anyway, before I would actually agree or before I actually went and told Noll what the value was, I went over and asked him if he would sign a letter, and that letter is somewhere in the files, that he understands that the lot — Parcel T — I don't know what they call it now.

Q Parcel T.

A Yes, this Parcel T was more valuable in the trade. He signed the letter, so then I had no problem with Fred showing him the appraisal after that, because I thought I'd jump one step ahead of him.

Q Did that cause a few problems as far as Noll was concerned?

A No, because he'd signed the letter. He's a big boy. I told him what the value was. I said look the value is higher than what the trade is. He knew enough. He wasn't stupid. He knew that the Band had very little money in this project and that we were getting a bonanza. Why would we do the deal otherwise? I mean, it was a lot of heartache, this whole trailer park situation. . . .

Q Now, this particular trade — I'm not sure whether you were present or not when Councillor Eli gave evidence, but were you involved in the details in reference to the exchange of properties in reference to this trade for the 50 per cent interest in Toussowasket?

A Yes, I was involved. Brian reported to me what they were discussing.

Q Were you aware of the fact that during this negotiation that Noll had an interest in two acres or approximately two acres in Parcel T and wanted to keep part of that parcel?

A Had an interest in it?

Q He wanted to keep an interest in part of Parcel T?

A Oh, sure. Yes.

Q Were you aware of why he wanted to do that?

A He wanted to build an art gallery and some sort of small commercial building to house all his various little businesses that he was doing or contemplating.

I have to be honest, I didn't want him there. I didn't want to be involved with him in that business, simply because it was a cause of blisters that occur between us from time to time, and I wanted it a little more clean and neat.

Q Now, were you also involved at that point in time in reference to discussions with Lucy Swite in reference to the exchange of certain properties with her?

A Mostly — not with Lucy so much. I think I talked to her a few times, but basically with Bob Young, who was her lawyer, and I think on occasion her sister and her brother.

Q Now, without referring to the actual documents in exhibit, but they are, as you know, in as an exhibit in this particular Inquiry —

A Yes.

Q — eventually a deal was made between Noll and the Band in reference to an exchange of parcel T for the 50 per cent interest in the Toussowasket Trailer Park. Is that correct?

A That's correct.

Q It involved a series of exchange of properties whereby Noll ended up with a parcel down on the land and Lucy Swite ended up with a parcel on the lake, and the Band ended up with Parcel T, which is the Band office site?

A Yes.

Q There were certain exchanges of monies and lots involved in that particular transaction as well?

A That's right.

Q It took a period of time before that transaction was eventually concluded after it was initially discussed?

A Well, as usual, with anything we do something seems to happen to always complicate it and make it, I don't know, difficult to understand.

Lucy had bought this trailer already and I got a phone call from the mobile home lot that she wanted to move it. We hadn't come to an agreement. In fact, at that point in time, I thought there was no deal with Lucy.

Then her lawyer and her brother phoned me and Brian came in hollering at me about, you know, we've got to do something; they want the trailer out of the lot. So, we were looking for a site for her and she wanted more in exchange of the lot from the Band than we were willing to give.

I think it was finally resolved between her lawyer and I and then she moved in and took kind of the pressure off there, and that's where it ended up.

(Transcripts: Volume LXV, pp. 9718–9726)

Résumé

Vers cette époque, les propriétaires et certains résidents du parc commençaient à s'agiter et à parler fort. Un conseiller a déclaré que nous devrions cesser sans tarder de nous occuper de l'administration de parcs pour maisons mobiles. Ces propos étaient influencés par la bataille avec le modérateur des loyers et la mauvaise presse que nous avions reçue. Nous avons décidé que les choses étaient plus prometteuses du côté de Lakeridge Park, la zone située dans la réserve nº 10. Ce que nous voulions faire, c'était acquérir autant de cette région qui entourait Lakeridge Park que nous le pouvions.

La première conversation que j'ai eue avec Noll au sujet d'un troc de terres s'est soldée par une grosse chicane et il nous a montré la porte. Plus tard, il a communiqué avec Brian et lui a dit vouloir discuter davantage de cette question. Brian est venu me voir et je lui ai dit de poursuivre cette affaire, mais que je n'avais pas l'intention de retourner là-bas. Il a passé son temps à faire la navette entre nous deux jusqu'à ce que nous nous entendions sur quelque chose.

Pendant la période où la bande s'occupait de l'exploitation du parc, nous avons toujours géré tous les fonds. Nous avions investi de l'argent de la bande dans ce parc et nous ne pouvions pas risquer que quelqu'un mette notre position en danger en s'occupant de ces fonds.

L'évaluation de la propriété appelée le terrain T avait causé un problème au moment du troc foncier : Fred Walchli ne voulait pas nous laisser faire l'échange. J'étais furieux. Avant d'accepter l'échange ou avant d'aller dire à Noll ce que valait le terrain, je suis allé lui demander s'il signerait une lettre attestant qu'il comprenait que le terrain ou la parcelle T était l'élément de l'échange qui avait le plus de valeur. Il a signé la lettre, de sorte que je n'avais plus à craindre que Fred lui montre l'évaluation après cela.

Toute cette histoire de parc pour maisons mobiles nous avait causé bien des maux de tête. Noll savait que la bande avait investi très peu d'argent dans ce projet et que nous faisions une aubaine. Brian Eli me faisait part de ses conversations avec Noll Derriksan. Je savais que Noll Derriksan voulait conserver des intérêts dans une partie de la parcelle T afin d'y construire une galerie d'art et un petit immeuble qui logerait tous les petits commerces qu'il tenait ou envisageait d'ouvrir. Je voulais que les choses dans cette affaire soient un peu plus claires et nettes.

À cette époque, j'entretenais des rapports avec l'avocat de M^me^ Lucy Swite. Éventuellement, Noll et la bande ont convenu d'échanger la parcelle T contre la moitié indivise du parc pour maisons mobiles Toussowasket. La transaction comportait une série d'échanges de propriété à la fin desquels Noll s'est retrouvé avec une parcelle dans les terres, Lucy Swite avec une parcelle sur le lac et la bande avec la parcelle T, où se trouve son bureau. Cette transaction particulière comportait également des échanges d'argent et de terrain. Une certaine confusion entoure la transaction avec Lucy Swite, mais je pense que son avocat et moi-même l'avons finalement dissipée et elle a fini par emménager et c'est ainsi que ça s'est terminé.

Il n'est pas facile de concilier la preuve documentaire concernant certaines de ces questions avec les témoignages. M. Walchli a affirmé ce qui suit en réponse aux questions de son avocat : (traduction) «Eh bien, à ce moment nous avions — vers la troisième semaine d'avril, particulièrement après avoir été informés de la décision qu'il n'y aurait aucun soutien financier de [du Ministère pour faire appel] — de la décision Locke, la bande à ce moment a commencé à explorer avec Noll Derriksan la possibilité d'échanger des propriétés».

Le 23 avril 1982, la bande et Noll Derriksan ont signé une entente. Cette entente prévoyait que, lorsque l'aménagement de Mt. Boucherie serait terminé, la bande échangerait sa moitié du parc pour le terrain 180 dans la réserve n^o^ 10. Ce terrain était alors détenu par Noll Derriksan. Il était généralement contigu au lotissement de Lakeridge Park et était considéré comme propice à l'aménagement en vertu d'un bail à long terme.

Comme je l'ai noté ci-dessus, l'entente originale prévoyait que la bande ou sa compagnie achèterait une moitié indivise du bail à Mt. Boucherie Park. M. Walchli a affirmé que l'aménagement du parc avait été plus rapide que prévu : (traduction) «Nous avions initialement prévu qu'il faudrait plus de trois ans, mais la bande par l'intermédiaire du chef

Derrickson a accéléré le processus et les choses sont allées beaucoup plus vite que nous ne l'avions cru». En avril 1982, on a proposé l'annulation du bail et l'accélération des paiements, ce qui a été fait. Toutefois, les choses sont allées si rapidement que le Ministère lui-même ne pouvait pas se tenir au courant des événements à Westbank.

Le 29 avril 1982, M. Munro, le ministre, a écrit à M. Huntington, député. La lettre de M. Munro contenait le paragraphe suivant concernant la décision rendue à l'égard de Donaldson et de Toussowasket Enterprises :

> [Traduction]
> Vous voudrez peut-être informer M. Ted Ross, président de la Donaldson Engineering and Construction Ltd., que Toussowasket Enterprises Ltd. n'est plus sous séquestre. Le prêt de la Banque fédérale de développement a été renégocié et celui de la Caisse d'expansion économique des Indiens a été partiellement remboursé. Toussowasket Enterprises Ltd. est de nouveau une compagnie solvable et M. Ross est libre de continuer à faire valoir ses droits contre elle en suivant la filière juridique normale. J'espère que vous trouverez ces renseignements utiles.

Lorsque l'on compare cette lettre à la version des faits de M. Walchli, il est clair que M. Munro ne connaissait pas les derniers événements survenus à Westbank. Son personnel n'avait évidemment pu le tenir au courant de l'évolution rapide de la situation à Toussowasket. En fait, le bail de Toussowasket était terminé à la date de la lettre de M. Munro — par conséquent, il n'y avait rien qu'un créancier pût chercher à obtenir. À cause de la situation financière désastreuse de Toussowasket, il me paraissait douteux à l'extrême que Donaldson ait pu, en tout état de cause, percevoir quoique ce soit en vertu du jugement en sa faveur. Cependant, à la fin d'avril, non seulement le cheval quelque peu moribond s'était-il enfui de l'écurie, mais l'annulation du bail avait fait crouler l'écurie elle-même. M. Munro répondait à M. Huntington en fonction d'un état de fait qui n'existait plus. La main droite ne savait pas ce que faisait la main gauche. Cette situation n'est évidemment pas nouvelle dans le secteur public ou privé, mais le fait qu'on a fourni des renseignements si visiblement faux à M. Huntington a pu porter des personnes à croire qu'on leur cachait la vérité.

M. Walchli a informé la Commission qu'il n'avait pas donné beaucoup de détails au Comité parlementaire parce qu'il n'était pas sûr que la bande et M. Noll Derriksan échangeraient l'intérêt détenu dans le parc contre une terre. Mais, si c'était le cas, pourquoi le Ministère aurait-il accepté d'annuler le bail à ce moment? Si en fait l'échange n'avait pas lieu et que le statu quo devait être rétabli, il n'y aurait aucun bail en vigueur pour protéger les fonds que la bande ou sa compagnie avait déjà dépensés. Il se peut que M. Walchli ait reconnu ce fait lui-même lorsqu'il a apporté des restrictions au terrain en question. À la

fin, plusieurs mois se sont écoulés avant que l'échange se concrétise et, dans l'intervalle, la situation est restée assez floue.

Le témoignage de Brian Eli, conseiller de la bande indienne de Westbank, est révélateur à cet égard. Il a répondu ce qui suit à des questions de l'avocat de l'ancien conseil de bande :

Q Now, I'd like you to tell us about that particular transaction; in other words, the negotiation that gave rise to the Band acquiring the site which is referred to as the Band office site, and giving up its 50 per cent interest in the trailer park to Noll.

A Well, initially that we became 50 per cent ownership to that lease we got on the trailer park, during that time there was some controversy about the Band's involvement and a lot of bad publicity was out there into the general public.

It was decided that we should try to get out of this business because of all the things that were happening. The Chief and Council were getting blamed for starting all this, instigating this stuff.

Then, at that time, I think we were looking for — we were involved in buying additional land for the Band, and I'd done some research and found out Noll would possibly be interested in trading some land to remove us out of there. Between himself and me we went down and looked at parcel T and —

Q If I could just stop you there. Parcel T is the parcel that the Band office is now located on?

A Yes.

Q How large is that parcel approximately?

A I believe it's around 40 acres. I might be wrong.

Q Carry on.

A Once we viewed that parcel the discussion between me and him was that he'd be willing to trade our share in exchange for the land down there. Once of the conditions was that he wanted a two-acre site there for his own business.

He had businesses in Kelowna at the time and he was trying to move them — trying to establish them on reserve where he could be exempted as a Band member having business on reserve, some of the income tax benefits.

From there I went back to the Chief and Council and talked to them and identified the type of discussions I had with Noll. Harold and Ron were there. It was pointed out to me by the Chief and Council, Harold and Ron, that I had to go back and try to get Noll to disagree with the two acres.

Q If you could stop there for a moment. To disagree with the two acres; to withdraw his position in reference to the two acres or to give up the two acres?

A To give up the two acres totally, and if he wanted to start up any businesses that since we were anticipating building this would be an ideal site for it, on number 10, that he could come in with us and we'd rent — we'd put up the building and he could start his own business within our building, such as an art gallery and whatever else he had going.

And he wanted his own personal office there.

Q Now, was that acceptable to Noll?
A Yes.
Q Now, did he want any other consideration in reference to this particular transaction?
A Well, there was — initially it was agreed upon us, between me and him, that our 50 per cent would be given up for Lot T excluding two acres.

I took that back to the Council and said well I've made a deal with him and now what and they instructed me that I'd have to look for — try to go back to him and renegotiate with him to try to find an alternative route to remove those two acres from him.

I then was talking to — I went back and talked to Noll and said that we had a piece of property on number 10 that is — I forget what the exact acreage is, but I think it's about two acres or so — maybe less than two acres.

It's adjacent to the lake. It's parcel FF, 2-B or something like that or 1-B.
Q Could you point out that particular parcel on the map behind you please? That's in the far corner of I.R. 10 next to the lake?
A Yes.
Q All right. Carry on then.
A I took that proposal back to him and he agreed to that, to exclude himself from the two acres from parcel T and accept this property in exchange for the two acres.

I then went back to the Council and they agreed to it and I was finalizing that deal. Other things were happening, too, that happened later. I don't know if you want to get into it.
Q Yes, carry on. What happened then? Did you ever finalize that deal with Noll?
A Yes, it was finalized there.
Q But, did you finalize the deal in reference to the parcel on the lake with Noll?
A Parcel F was actually transferred to him, and during that there was other things happening at the time. An estate on Number 10 was being settled at that time and one of the Band members, a lady elder of Number 10 residence, was on an estate which her husband felt he had a right to or he was hoping to receive some land back, because he was the last surviving brother of the individual.

The Department of Indian Affairs settled in the estate on that and it was proved that other Band members had rights to that property and that she no longer had the right to reside there.
Q Mr. Eli, if I could just stop you there for a moment. I hesitate to get into names, but as you're aware this individual has given evidence previously. That was the property that Lucy Swite was seeking an entitlement to. Is that correct?
A Yes. I didn't know if I should say.
Q All right. She has given evidence previously in reference to that matter. Just carry on from there then, please.
A Okay. I then talked to Lucy. I went down there and had a number of discussions with her, because she was becoming very concerned. Another Band member was talking to her about the possibility of

the new people that were going to receive land, that they were going to chase her off immediately.

I went down to her and assured her that we'd assist her in trying to relocate. I initially offered her a lot in number 9 reserve. I brought her up and showed her one house and she said it was too far and she liked the lake and it wasn't her type of unit she wanted.

So, again I went back and showed her some other land that the Band had bought for a Band subdivision on I.R. 10. Again she said she didn't like that property. It was too far from the lake and that there was nobody around, it's too isolated.

Our final discussion was that she didn't want to build on her own property because of water, sewage and trespassers by the general public.

Q If I could just stop you there for a moment. That parcel of property was the property that was down immediately adjoining the bridge — is that correct — on I.R. #10?

A Yes, parcel Q I think it is.

Q Could you just point that out, please?

A Parcel O.

Q That was the parcel that is immediately adjoining 97 and the bridge?

A Yes.

Q Now, all right. Carry on from there.

A After we talked about the servicing the roads and the housing and the problem of trespassing she didn't want to live down there. After more discussion I pointed out what about parcel FF-1, I believe it was, the parcel that I negotiated with Noll Derriksan — negotiated with him on the other deal — that possibly the Band could give that property and allow her to build on that, make her a deal on that one.

There was discussion about possibly changing titles from one property to another. At that time we indicated that parcel O would be an ideal for — you know, if she wanted to transfer that to the Band we in turn would transfer this one over.

There was other conditions on there. I believe there was setting up the trailer, doing the yard work and doing the moving for her, and a porch and other considerations that we had to give her.

Q Did you eventually arrange that particular trade on that parcel?

A Yes. Eventually it turned out that Lucy Swite, through Ron Derrickson and Lucy Swite's lawyer in Calgary, that they did strike a deal on the transfer of one property to another with considerations for helping set up the trailer, doing the yard, clearing the property and a porch and a few other things that we did for her during the transition period.

We ended up with parcel O. After we did agree to that I went back immediately to Noll and said that I have another deal which I had to work on rush on, and explained it to him, and that this parcel O was what I wanted him to trade us back, give back to the Band, as we will get the title for parcel O for him.

In the meantime Lucy Swite would get parcel FF, and he agreed to that.

Q That was how Noll Derriksan ended up with the parcel of property down next to the bridge, which was unserviced?
A Yes.
Q And is unserviced to this date?
A Yes.
Q Now, did you consider that particular transaction to be part and parcel of the agreement in reference to the exchange of Lot T and 50 per cent interest in the trailer park?
A Yes, because they were happening fairly close to the same time and I was discussing one or another. There was a number of things that were happening at the same time.
Q Was that particular agreement that you negotiated with Noll Derriksan as to the two acre part of Lot T, was that part of the agreement ever documented?
A The two acres that he wanted excluded?
Q Yes.
A No, because I was discussing with him — we had agreed before the documentation was completed that, I believe, that he would not take property within T.
Q Now, all these negotiations throughout you were primarily involved with?
A Yes.
Q Was Ron Derrickson ever involved directly in the negotiations with Noll Derriksan?
A No.

(Transcripts: Volume LVII, pp. 9078–9086)

Résumé

Au départ, nous étions propriétaires d'une moitié indivise du bail du parc pour maisons mobiles, mais la participation de la bande soulevait une certaine controverse et donnait lieu à une publicité négative. Nous avons décidé d'essayer de nous retirer. Nous cherchions à acheter des terres additionnelles pour la bande et j'avais fait des recherches et découvert que Noll serait peut-être intéressé à échanger des terres afin que nous nous retirions du parc pour maisons mobiles. La parcelle T dont il parlait fait environ 40 acres. Il a déclaré qu'il serait disposé à l'échanger contre notre part dans le parc à la condition qu'il en conserve deux acres pour ses propres besoins.

Je suis retourné voir le chef et le conseil pour les informer de la teneur des discussions que j'avais avec Noll. Harold et Ron voulaient que je retourne le voir et que j'essaie de le faire changer d'idée au sujet des deux acres. J'avais pour mandat de lui dire que nous construirions un immeuble et qu'il pourrait y louer des locaux. D'abord, il fut convenu que la moitié des intérêts que nous détenions dans le parc pour maisons mobiles seraient échangés contre le terrain T, moins les deux acres. Lorsque j'ai rapporté cette réponse au conseil, ils m'ont renvoyé renégocier afin de trouver une solution de rechange et de lui enlever ces deux acres. Je suis retourné le voir et je lui ai dit que nous avions une propriété sur la réserve nº 10, environ deux acres donnant sur le lac, la parcelle FF, 2-B ou quelque chose comme ça ou 1-B. Je suis retourné le voir avec cette proposition et il l'a acceptée, c'est-à-dire qu'il a accepté de renoncer aux deux acres de

la parcelle T en échange de cette propriété. Le conseil a accepté cette entente.

La parcelle donnant sur le lac lui a été transférée et pendant ce temps d'autres événements se sont aussi produits. Une ancienne membre de la bande du nom de Lucy Swite avait des difficultés au sujet d'une succession. Je lui ai dit que nous l'aiderions à se trouver un autre logis afin de résoudre ses problèmes.

Elle possédait un terrain juste à côté du pont sur le bord du lac, mais elle ne voulait pas construire sa maison à cet endroit. Après plus de discussions, je lui ai mentionné la parcelle FF, celle que j'avais négociée avec Noll Derriksan et lui ai dit que la bande pourrait peut-être lui donner cette propriété et lui permettre de s'y installer. La conversation porta sur le changement de titre, d'une propriété à l'autre. Nous avons indiqué que la parcelle O pourrait être transférée à la bande et nous lui donnerions celle-là en retour. Il fallait aussi installer la maison mobile, aménager une cour et exécuter d'autres travaux semblables.

En fin de compte, nous nous sommes entendus au sujet du troc de cette parcelle en particulier. Lucy Swite a obtenu la propriété de Noll, nous nous sommes retrouvés avec la parcelle O et nous avons convenu qu'elle serait immédiatement cédée à Noll. Entre temps, Lucy Swite obtenait la parcelle FF. Tout le monde était d'accord et c'est ainsi que la transaction fut conclue.

Le terrain situé près du pont n'était alors pas viabilisé et ne l'est toujours pas. Nous considérons que cet échange de terrains fait partie intégrante de l'entente par laquelle nous avons échangé la moitié indivise du parc contre le terrain T. Tous ces événements se sont produits au même moment. L'entente particulière que j'avais négociée avec Noll Derriksan concernant les deux acres du terrain T n'a jamais été consignée dans des documents. Ron Derrickson n'a jamais participé directement aux négociations avec Noll Derriksan.

Dans son témoignage, M. Eli parle de deux acres qui doivent être réservés du grand terrain détenu par Noll Derriksan dans la réserve nº 10. Cependant, fait curieux, l'entente du 23 avril 1982 n'en fait pas mention. Même si M. Eli a témoigné que l'entente au sujet des deux acres avait été conclue «avant que la documentation soit terminée», j'ai eu l'impression que c'était quelque temps après le 23 avril 1982 que les parties avaient convenu de donner l'autre parcelle à Noll Derriksan plutôt que les deux acres. Certains éléments de cette transaction peuvent porter à confusion, mais tout compte fait, il semble que l'entente finale ait apportée des avantages considérables à Noll Derriksan.

Ce n'est qu'assez tard pendant l'enquête qu'il a été question d'une entente écrite subséquente datée du 13 octobre 1982, entre la bande indienne de Westbank et Noll Derriksan. Cette entente fournissait des avantages supplémentaires à Noll Derriksan, y compris une parcelle de terre donnant sur le lac Okanagan et située près du pont sur la route 97, une parcelle dans le lotissement de Lakeridge Park, et un versement en espèces de 15 000 $. M. Eli a témoigné que les négociations entre

l'entente d'avril et celle d'octobre auraient apparemment été très longues et compliquées. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi l'entente originale du 23 avril ne mentionne pas les deux acres. Je ne comprends pas non plus pourquoi l'entente du 13 octobre 1982 n'est pas mentionnée dans une lettre du 18 novembre 1982 de M. Walchli à Ronald Derrickson modifiant l'accord de financement. Il semble que le Ministère ait voulu délibérément cacher l'importance des avantages que Noll Derriksan a reçus en échange des deux acres. L'avocat du Ministère a affirmé qu'il s'agissait d'une «anomalie». La lettre du 18 novembre, alliée au fait que M. Walchli n'a pas donné une pleine explication au Comité permanent en mai 1982, pourrait donner l'impression malencontreuse que quelque chose clochait. Il semble que le Ministère connaissait certains des avantages supplémentaires, notamment l'attribution du terrain F-1 dans la réserve n° 10 parce que, comme le montre la pièce 150, une demande en vue d'enregistrer cette attribution a été transmise au bureau régional le 2 novembre 1982. En raison de l'absence de M. McCullough, il est difficile de déterminer exactement ce que savait le Ministère au moment pertinent. Se peut-il que le conseil de bande n'ait pas été franc avec le Ministère? Le chef Ron Derrickson avait négligé plus tôt de l'informer de la réception de frais de raccordement à Mt. Boucherie. Je suis d'avis que le gouvernement de la bande n'a pas tenu le Ministère au fait de tous les détails de la transaction; une telle omission pouvait embarrasser M. Walchli et le Ministère. Ce n'est qu'un autre exemple des problèmes qui semblaient devoir inévitablement découler de l'affaire Toussowasket.

J'ai idée que les événements se sont produits trop rapidement en avril 1982 pour que les intéressés puissent en suivre l'évolution. Mise à part la question de savoir si les 200 000 $ auraient dû être versés avant que la question soit pleinement résolue, il me semble qu'il n'était pas tellement sage d'accepter d'annuler le bail si abruptement. Par exemple, si l'entente du 23 avril 1982 devait être annulée (M. Walchli a affirmé qu'il n'était pas trop sûr de lui donner le feu vert), il me semble que les parties n'auraient pas pu recouvrer leur statut original parce que le bail avait été annulé. De plus, le ministre n'était manifestement pas tenu au fait, et il est regrettable que sa lettre à M. Huntington ait contenu des renseignements erronés. C'est un autre facteur qui aurait pu porter des gens comme M. Ross de Donaldson Engineering à croire que les transactions à Westbank comportaient des irrégularités.

La bande n'avait pas non plus intérêt à faire annuler le bail et à n'avoir ainsi aucune garantie pour les fonds qu'elle avait déjà avancés relativement au parc pour maisons mobiles. Mais l'annulation du bail et l'augmentation subséquente des loyers dans le parc ont clairement profité à Noll Derriksan. Il y avait un élément de conflit d'intérêts dans le fait que le chef Derrickson de la bande s'est occupé de cette affaire, qui intéressait son frère, Noll Derriksan, de si près. Même si M. Eli semble avoir été le négociateur principal, le chef Derrickson a clairement participé au processus décisionnel lié à la transaction.

Je ne comprends pas vraiment pourquoi des avantages supplémentaires ont été fournis à Noll Derriksan dans l'entente du 13 octobre 1982. Il est difficile, comme je l'ai dit, de faire concorder les témoignages de M. Eli et de M. Derrickson avec les documents écrits du 23 avril 1982 et du 13 octobre 1982. Je me suis demandé si oui ou non Noll Derriksan avait fourni une compensation à la bande en la libérant de certaines obligations de terminer les travaux dans le parc, mais j'ai conclu du témoignage de M. Walchli que les nouveaux travaux étaient presque terminés à l'automne de 1982 parce que le projet avait avancé très rapidement. Le fait est que la bande s'est retrouvée à l'été et l'automne de 1982 sans la protection d'un bail et que, si Noll Derriksan avait voulu revendiquer des avantages supplémentaires, il aurait été bien placé pour ce faire. Comme je l'ai noté ci-dessus, il a éventuellement obtenu des avantages beaucoup plus importants que le simple transfert d'une moitié du parc pour maisons mobiles. En termes généraux, Noll Derriksan a bénéficié d'avantages immédiats en ce sens qu'il recevait de l'argent comptant, provenant des fonds versés pour l'autoroute qui devait traverser la large parcelle qu'il détenait dans la réserve n° 10, le parc pour maisons mobiles et les recettes de celui-ci. De plus, il devait obtenir soit la parcelle «F» soit la parcelle «O» dans la réserve n° 10. En fait, il a reçu la dernière parcelle, qui donnait sur le lac et était contiguë à la route 97. La bande recevait une large parcelle de terrain aménageable. Les terres que la bande recevait dans le cadre de cette transaction étaient probablement plus propres à être aménagées par un groupe que par un particulier. La bande avait fait ses preuves dans le cas de Lakeridge et il semble que l'aménagement de la nouvelle propriété constituera probablement une entreprise majeure.

Je suis d'avis que, si M. Walchli hésitait à autoriser la transaction contenue dans l'entente du 23 avril 1982, il aurait dû insister pour que le bail de Toussowasket ne soit pas annulé. D'autre part, s'il était tout à fait certain que l'affaire serait conclue, il aurait dû donner au Comité permanent lorsqu'il l'a rencontré le 26 mai une description plus complète de l'état de fait qui existait à ce moment. Le Comité a eu l'impression que la bande ou sa compagnie avaient toujours des intérêts dans le parc alors qu'elles avaient en fait accepté d'échanger leurs intérêts pour des terres détenues par Noll Derriksan.

J'ai l'impression que la hâte avec laquelle les choses ont été menées en avril constitue l'un des problèmes en l'occurrence. Je ne crois pas que M. Walchli et ses fonctionnaires ont effectué une analyse suffisamment poussée de cette affaire pour éviter des problèmes par la suite. Je comprends qu'ils souhaitaient tous régler le problème du modérateur des loyers, mais était-il sage d'annuler ce bail si rapidement? En agissant ainsi, M. Walchli a certainement mis la bande et le Ministère dans une position où Noll Derriksan aurait pu bénéficier d'un net avantage lors de négociations ultérieures. L'empressement des parties pose aussi problème en ce sens qu'il aurait pu laisser planer une impression de duplicité sur toute la transaction. M. Walchli a-t-il été

moins ouvert qu'il aurait pu l'être avec le Comité permanent parce qu'il estimait que le Ministère s'était laissé persuader d'agir avant d'être prêt à le faire en avril 1982? En y pensant bien, M. Walchli a pu se rendre compte en mai qu'il avait agi trop rapidement et de là son hésitation à donner des détails complets au Comité permanent. Je crois que cette façon d'agir est regrettable parce qu'elle laisse le dossier incomplet et pourrait donner l'impression qu'on a essayé de cacher les faits.

Certainement, il ne convient pas qu'un ministre communique par écrit à un collègue des faits qui ne sont plus pertinents. Je ne crois pas que l'on puisse blâmer M. Munro pour cela, mais son Ministère ne le tenait clairement pas au courant des événements. J'estime que dans la présente affaire, pour quelque raison que ce soit, M. Walchli a permis au Ministère d'agir trop rapidement et que tous les détails de l'arrangement n'avaient pas été suffisamment réglés avant que le bail de Toussowasket ne soit annulé.

M. Walchli a été critiqué à cause du rôle qu'il a joué dans les affaires de la bande à Westbank. Plus précisément, il a été accusé d'avoir favorisé les membres de la riche bande indienne de Westbank au détriment d'autres bandes de la Colombie-Britannique dont la situation financière était désespérée. M. Walchli a énergiquement nié toutes ces allégations devant le Comité permanent et il a dit qu'il avait essayé de traiter toutes les bandes et tous les particuliers sur un pied d'égalité.

Il est vrai que Noll Derriksan a reçu des avantages considérables de l'entreprise Toussowasket, mais la suite d'événements qui leur a donné lieu était en marche avant que M. Walchli entre en fonction en Colombie-Britannique. En 1981, année où les problèmes de Toussowasket étaient persistants et sérieux, M. Walchli a persuadé la bande indienne de Westbank d'acquérir une participation dans le parc pour maisons mobiles. Il y avait des raisons au printemps de 1982 pour lesquelles il était souhaitable d'annuler le bail. Il y avait aussi des raisons valables d'échanger la terre pour une participation dans le parc. Pourtant, comme je l'ai noté, il pourrait sembler que cette transaction visant Toussowasket avait apporté beaucoup trop d'avantages à Noll Derriksan.

Je crois qu'au printemps de 1982, M. Walchli s'est laissé entraîner trop rapidement dans le sens que souhaitaient Ronald Derrickson et Noll Derriksan. Cela a donné la malencontreuse impression aux parties de l'extérieur, y compris M. Ross de Donaldson Engineering, qu'il y avait des irrégularités. J'ai déjà dit qu'il était improbable que la société Donaldson ait pu obtenir des fonds de Toussowasket parce que c'était un créancier non garanti. Cependant, il aurait clairement mieux valu que le bail reste en vigueur jusqu'à ce que la compagnie ait au moins eu l'occasion d'explorer la suggestion contenue dans la lettre de M. Munro. Je ne suis pas sûr qu'elle aurait réussi puisque les préposés au Registre avaient déclaré qu'ils ne croyaient pas que la compagnie puisse obtenir

l'inscription du jugement. Cette question (l'exécution des jugements par les créanciers), qui est traitée dans la Section II du présent rapport, est l'un des problèmes les plus embarrassants posés par l'aménagement des terres indiennes.

À la réflexion, il est regrettable que M. Walchli n'ait peut-être pas donné des explications plus précises aux membres du Comité permanent des Affaires indiennes. Lorsqu'il a comparu devant eux, il connaissait l'existence d'un plan d'échange. Cet échange était favorable à Noll Derriksan, mais il pouvait aussi l'être à la bande parce qu'elle obtenait des terres aménageables. Je ne suis pas prêt à dire que cette transaction était nécessairement mauvaise pour la bande. M. Walchli a témoigné qu'il hésitait à l'approuver de toute façon et qu'il n'en avait pas informé les membres du Comité pour cette raison. Je dois dire aussi que certains membres du Comité n'ont pas tellement fait preuve de modération, à ce moment ou plus tard, dans leur description du comportement de M. Walchli. Leur désir de voir toutes les bandes traitées sur un pied d'égalité est justifié, mais le Comité ne semble pas avoir bien compris les très grandes difficultés auxquelles M. Walchli était confronté dans l'affaire du parc Mt. Boucherie. M. Walchli semblait ne pas vouloir donner une explication absolument détaillée de toute la situation, et cette hésitation a probablement joué contre lui. Si l'on donne l'impression de ne pas avoir fourni tous les faits, on peut être accusé d'avoir quelque chose à cacher.

En fait, il se peut qu'il ait effectivement eu quelque chose à cacher. M. Walchli savait que l'on pourrait conclure, à première vue, qu'il avait fait preuve d'un certain favoritisme envers Noll Derriksan et le chef à l'époque, Ronald Derrickson. Il avait été disposé à aider Ronald Derrickson à faire progresser la bande. Cette réaction n'était pas anormale parce que le chef Derrickson avait été un administrateur éclairé. Il avait rendu un grand service à M. Walchli en tirant le Ministère du pétrin à Toussowasket et il avait fait un bon travail à Lakeridge. M. Walchli était également conscient du mécontentement croissant entre lui-même et M. Hobbs, et il peut avoir un peu hésité à trop creuser la question de l'accord de financement, qui avait récemment été débattue en long et en large au sein du Ministère et avec le chef Derrickson. Plus tard, quand on a découvert que, en fait, la totalité du parc avait été transférée à Noll Derriksan, d'autres questions auraient fort bien pu être soulevées quant au bien-fondé de la transaction. Je crois que M. Walchli s'est rendu un mauvais service en négligeant d'expliquer clairement et plus en détail au Comité la situation passée et présente de cette entreprise qui périclitait. Je crois qu'il aurait été préférable de mettre en plein jour tous les détails de la transaction au printemps de 1982 afin que personne n'ignore ce qui se passait. Encore une fois, les faits auraient contribué à faire taire les rumeurs.

En fin de compte, comme nous l'avons vu, Noll Derriksan a bénéficié d'avantages considérables. Il a obtenu un paiement en espèces et il est devenu le propriétaire unique d'un parc pour maisons mobiles d'une grande valeur qui lui rapportait un revenu. Le gouvernement avait contribué beaucoup de fonds à ce parc. Cependant, la bande indienne de Westbank avait également bénéficié en ce sens qu'elle avait obtenu un bloc de terrain aménageable dans la réserve nº 10. Les avantages de Noll Derriksan étaient immédiats. Seul le temps dira si l'investissement dans la réserve nº 10 était rentable. J'espère qu'il le sera. Étant donné sa proximité de Kelowna je crois que cette propriété sera probablement profitable à la bande à long terme.

Si l'ampleur ou la nature d'une transaction n'est pas bien comprise, il arrive qu'on tire de mauvaises conclusions et que les rumeurs et les insinuations aillent bon train. Il se peut que certains critiquent le gouvernement pour avoir versé une telle somme à Noll Derriksan. Mais ce résultat était probablement inévitable dès le jour où Heritage Realty et M. Derriksan ont pris part au projet vers le milieu des années 1970. M. Walchli a été mis devant le fait accompli à son arrivée en 1976 et c'est lui qui a dû se débattre avec les problèmes de Toussowasket au cours des années qui ont suivi. Il n'a pas à avoir honte de la ligne de conduite qu'il a adoptée, mais je crois qu'il aurait mieux fait d'être plus sincère avec les membres du Comité.

La situation de Toussowasket et les questions connexes, comme celles de Park Mobile, me semblaient au coeur de la controverse qui a entouré la question des réserves de la bande indienne de Westbank. Le conseil, et en particulier le chef, ont tiré le Ministère d'embarras en se chargeant de l'exploitation de Mt. Boucherie. En même temps, le Ministère a conclu une entente avec la bande selon laquelle il contribuerait des fonds pour aider à résoudre les problèmes. Je crois que les rapports entre M. Walchli et le chef Derrickson ont eu des conséquences malheureuses en ce sens que M. Walchli tendait à ne pas juger assez sévèrement les désirs du chef et que, peut-être sans s'en rendre compte, M. Walchli a perdu un peu de son objectivité. Par exemple, le Ministère n'est jamais intervenu semble-t-il dans l'amère dispute avec les York même si la situation exigeait un rôle actif de la direction du Ministère. Celui-ci ne devrait pas s'ingérer dans les affaires d'un gouvernement de bande légitime mais, lorsque les choses se détériorent à ce point, on s'attire les ennuis si l'on ne fait rien et des ennuis sont effectivement survenus à Westbank Village, d'une façon inattendue et bouleversante. J'ai noté préalablement le fait que la direction du Ministère n'avait pas suivi les conseils de M. Clark concernant l'étendue des pouvoirs sur les terres cédées qui devaient être transférés au gouvernement de la bande.

Le cas de Donaldson Engineering doit être examiné dans ce contexte. M. Ross de cette entreprise a dit que, parce qu'il avait été incapable

d'obtenir satisfaction par la filière légale, il avait «emprunté la route politique». Je crois qu'il a aussi été influencé par la possibilité que cette route soit moins coûteuse, comme l'a indiqué l'avocat de M. Walchli. Je peux comprendre la frustration de M. Ross, mais je crois qu'il vaut mieux régler ces questions en dehors de la scène politique parce qu'elle transforme ce qui devrait être un différend d'ordre commercial en différend politique et que ce n'est pas là une façon ordonnée de résoudre ce genre de question. Cependant, il y avait de toute évidence quelque chose qui clochait gravement en avril 1982, car au moment même où M. Munro, le ministre, écrivait à M. Huntington pour l'informer que M. Ross devrait chercher satisfaction auprès des tribunaux, on annulait le bail principal, ce qui évidemment rendait les procédures juridiques proposées complètement caduques. On a affirmé que cette mesure avait été prise pour résoudre le problème du médiateur des loyers, mais celui qui ne comprendrait pas cette motivation pourrait croire à une collusion flagrante entre le Ministère et la bande en vue d'enlever aux créanciers tout espoir de rentrer dans leurs frais.

Il me semble évident que si on avait laissé l'entreprise faire faillite (comme le réclamait Ronald Derrickson), la compagnie de M. Ross n'aurait pas recouvré de fonds à cause de la très mauvaise situation financière du parc et des droits prioritaires des créanciers garantis. Cependant, on pourrait croire, à première vue, qu'en détruisant le bail principal, les parties avaient voulu couper l'herbe sous le pied de tous les créanciers, y compris Donaldson Engineering. C'était encore une mesure qui pouvait être mal interprétée et laisser croire qu'il se passait quelque chose de louche à Westbank, (ce qui s'est effectivement produit). Si les parties s'étaient moins hâtées, il aurait été clair qu'elles avaient des raisons légitimes d'agir comme elles l'ont fait et que M. Walchli n'était pas intervenu pour de vils motifs mais qu'il essayait en fait de résoudre certains des problèmes persistants qui entouraient le projet Toussowasket.

En ce qui concerne la performance de Donaldson Engineering, il me semble que la compagnie s'est acquittée d'une façon raisonnablement compétente des tâches qu'elle avait entreprises à Mt. Boucherie Park. Il y avait des dépassements de coût, mais je ne pouvais pas conclure d'après la preuve produite pendant l'enquête que la compagnie était un piètre exploitant. À la fin, elle n'a pas été complètement payée. Cela, évidemment, se produit trop fréquemment dans le secteur de la construction. Et il est souvent plus difficile d'être remboursé lorsqu'il s'agit de terres indiennes en raison des restrictions imposées à l'aliénation des terres.

Ce fait soulève une autre question qui s'est posée pendant l'enquête. On semblait croire ou penser que, d'une façon ou une autre, le Ministère garantirait financièrement l'entreprise Toussowasket. Les entrepreneurs peuvent faire face à des problèmes très réels lorsqu'ils travaillent dans les terres indiennes parce qu'ils ont des droits de recours limités à

l'égard de celles-ci. Ils ne peuvent pas présumer que, simplement parce que le Ministère est consulté au sujet d'un projet, il garantira nécessairement le paiement des factures. Si un entrepreneur veut s'assurer d'être payé, il doit prendre les dispositions qui s'imposent avant d'entreprendre un projet. Un bon conseiller juridique saura faire comprendre aux entrepreneurs les difficultés que pourrait occasionner le statut juridique spécial des terres indiennes.

Le fait que le Ministère est une instance du gouvernement fédéral et qu'à ce titre, on pourra le tenir à des normes quelque plus élevées que les entreprises ordinaires soulève un autre problème. On semble croire dans le secteur privé que, parce qu'un organisme du gouvernement est en cause, il verra à ce que l'entrepreneur soit payé. Ce n'est pas la loi et ça ne le deviendra probablement pas, mais une impression quelque peu différente semble avoir prévalu. Cela constitue un fardeau que doit souvent porter le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Cette fausse impression était à la source des plaintes de certains locataires, qui semblaient parfois croire que, d'une façon ou d'une autre, le gouvernement s'occuperait de leur bail pour eux. Comme l'a signalé un avocat du Ministère, cette façon de voir placerait le Ministère dans une position fausse car il doit d'abord se préoccuper de la bande et des détenteurs. Cependant, il est clair que le Ministère doit avoir une conduite sans reproche et qu'il ne peut pas passer pour prendre part à une pratique répréhensible ou l'accepter. Malheureusement, lorsqu'un ministère participe à une entreprise commerciale, on pense parfois qu'il constitue une garantie de perfection et, en outre, on présume trop souvent qu'il a accès à des fonds illimités.

Cette affaire illustre encore une fois certaines des difficultés auxquelles le gouvernement doit faire face lorsqu'il sort du secteur purement public. Dans le cas des Affaires indiennes, le gouvernement est souvent obligé d'intervenir, à titre d'avaliseur ou de source de financement initial, ce qui l'amène à s'engager dans le processus commercial. Sa présence peut entraîner des malentendus et des espoirs déçus et les parties désappointées peuvent avoir tendance à l'accuser de tous leurs maux.

Les difficultés qu'a connues Donaldson Engineering, par exemple, font ressortir certains problèmes qu'entraîne le système d'enregistrement applicable aux terres indiennes, problèmes que je commente ailleurs. Dans la mesure où les entrepreneurs ou les tierces parties croient ne pas pouvoir faire affaire de façon fiable sur les terres indiennes, la cause de la population et des bandes indiennes dans l'ensemble du Canada en souffrira. Les recommandations que je formule dans la Section II concernant le système d'enregistrement ont pour objet de réduire les problèmes observés dans ce secteur. Il ne me semble pas qu'il entre dans les attributions de la Commission d'ordonner une restructuration radicale de la tenure à bail des terres indiennes, mais évidemment, il est souhaitable que des rapports systématiques et

ordonnés existent entre les tierces parties et les bandes et les entrepreneurs indiens afin d'encourager l'aménagement des réserves indiennes et l'esprit d'entreprise des Indiens. Il faut éviter les mesures arbitraires ou capricieuses, ainsi que toute apparence d'arbitraire ou de caprice afin de donner aux commerces et aux entreprises indiens les meilleures chances de succès.

Il aurait fallu informer plus tôt M. Ross de Donaldson Engineering de tous les faits qui se sont produits relativement à l'affaire Toussowasket. Je crois qu'il n'a compris exactement ce qui s'est passé qu'aux audiences tenues dans le cadre de la présente enquête. À la réflexion, il devrait comprendre que personne dans le Ministère n'essayait de lui nuire. Mais s'il ne connaissait pas tous les faits, il pouvait évidemment croire que le Ministère et le conseil de bande ou M. Derriksan avaient comploté pour éviter de payer une dette légitime. Malheureusement, les membres du Comité permanent n'ont pas non plus été informés de tous les faits et ils ont été laissés dans une situation où ils pouvaient croire qu'il y avait en effet quelque chose de pourri à Westbank.

Malheureusement, il a fallu attendre la tenue de la présente enquête pour connaître tous les faits. Avant la présente enquête, il n'existait pas de mécanisme pour examiner l'affaire Toussowasket avec tout le soin voulu. En fait, il a fallu tenir bien des audiences avant que les avocats finissent par savoir exactement ce que la bande avait donné à Noll Derriksan pour la grande parcelle de terrain située dans la réserve nº 10. Bien des gens n'avaient jamais entendu parler de l'entente du 13 octobre 1982. Parce que tous les faits sont restés cachés jusqu'à aujourd'hui, la confusion et la controverse continuaient de régner.

L'entreprise Toussowasket a été de plusieurs façons un désastre pour le Ministère. Il s'agissait d'un premier projet et il en coûte parfois cher pour apprendre. À la fin, il s'est révélé viable, mais il a exigé sa rançon d'argent, de discorde et de mauvaise presse. Il aurait pu y avoir beaucoup moins de controverse à Westbank sans le projet et toutes ses répercussions mais, une fois lancé, le projet a suivi inexorablement son cours et est devenu l'objet d'une série de controverses et de confrontations qui ont fait boule de neige. C'est un événement central de l'affaire Westbank. Je crois que la Commission possède maintenant tous les faits et que les parties concernées peuvent enfin savoir exactement ce qui s'est passé. Et c'est peut-être le fait de savoir que l'on connaît maintenant tous les faits qui importe le plus!

L'affaire en l'espèce est un tissu d'erreurs et de malentendus mais elle montre aussi que les problèmes extraordinaires exigent parfois des solutions hors de l'ordinaire. M. Walchli a pris des risques en essayant de sauver le projet. Des améliorations ont été apportées et les créanciers garantis ont été payés. Cependant, M. Walchli est venu à être considéré par certains comme étant indûment partial envers Ronald Derrickson et Noll Derriksan. Il s'agit là d'un problème persistant dans le secteur des

Affaires indiennes et je suis sûr que M. Walchli n'est pas le seul dans cette situation. Je n'ai pas constaté d'inconduite, mais j'ai estimé que M. Walchli n'avait pas toujours été efficace dans ses rapports à Westbank. J'espère qu'il a appris qu'il faut prendre des soins exceptionnels afin d'éviter les accusations de partialité dans un secteur politique aussi explosif. Dans une atmosphère aussi tendue que celle dans laquelle le ministère des Affaires indiennes oeuvre depuis dix ans, il faut beaucoup de diplomatie de la part de ses fonctionnaires. J'espère que la présente enquête contribuera à montrer aux parlementaires que le Ministère traverse une époque difficile, et que toutes les parties concernées comprendront que la politique partisane doit être évitée s'il doit fonctionner de la meilleure façon possible.

114

LARSON, SMITH & HENDERSON

Barristers and Solicitors

TELEPHONE 763-0307
STE. 3 — 246 LAWRENCE AVENUE
KELOWNA, B.C. V1Y 6L3
CANADA

C.H. LARSON LL.B.
LON L. SMITH B.A., LL.B.
B.R. HENDERSON B.A., LL.B.

OUR FILE L1034

May 12, 1977

Warren, Ladner,
Barristers and Solicitors,
256 Lawrence Avenue,
Kelowna, B.C.

ATTENTION: Darrel Warren, Esq.

Dear Sirs:

Re: West-Kel Holdings Ltd. and Park Mobile Home Sales Ltd.

We acknowledge receipt of two letters from you dated May 11, 1977. As I previously advised you verbally, the new owners of the shares of Park Mobile Home Sales Ltd. have injected substantial amounts of money into that Company to ensure that it can meet its debts as they fall due. There are a number of matters in dispute between the Company and some of its creditors. However, we expect those matters to be resolved in a very short time. According to our information the Company is not insolvent.

The present owners would like very much to reorganize the complete financial structure of the Company to ensure its profitability in the future but of course are reluctant to do so in view of the present circumstances with respect to the lease. It would appear from your letter that your client wishes to delay that reorganization further even though part of the reorganization which we have proposed would not include any increase in the indebtedness of the Company or encumbrance on the present lease. We fail to see how the assignment of the mortgage from the Royal Bank of Canada to the Bank of Nova Scotia can effect your client's position and are at a loss to understand why he has refused his consent.

However, it is our understanding of paragraph 9 of the sub-lease that our client does not require the consent of West-Kel Holdings Ltd. to that assignment. As we read it paragraph 9 only requires Park to obtain the consent of Her Majesty. Under the circumstances, we have requested the consent of Her Majesty Queen Elizabeth II as required by clause 9 and intend to proceed with the assignment if consent is granted.

/2

With respect to the matter of a survey we apologize for the misunderstanding that it was Noll Derickson who ordered the surveyors off the property. In fact it was apparently his brother Ron Derrickson. We don't understand what right he has to order people off property that is leased to another individual such as our client, particularly when the specific lease in question requires the survey to be done. We have also contacted the Department of Indian Affairs in Vancouver and they have advised that they fail to see what right he has to deny Park quiet possession of this property. Because Ron is Noll Derrickson's brother, his actions are very suspicious.

If your client's real interest in sending the notice of deficiencies is to have the deficiences corrected under the lease as soon as possible, we would request that you have him do everything in his power to ensure that the Indian Band does not put road blocks in our way because, as you can well appreciate, his actions have already delayed the matter by a considerable period of time.

It has come to our attention that there is growing concern amongst members of the public and the business community that leases of Indian lands lack security. In fact it is our understanding that there was a sign along Highway 97 South warning members of the public not to deal with the Indians within the last several days. No doubt your client will appreciate that if the concern becomes widespread it will be very difficult to find people prepared to lease Indian lands.

In this particular case the land was leased to our client a number of years ago when its value was substantially less than it is now. It was leased on the basis that our client, the Lessee, would, over a period of ten years, enjoy a moderate rent in return for which it would spend substantial sums of money on development of the lands as a mobile home park. It now appears that your client is attempting to recover the land itself, or a substantially higher rental from it, wihout considering the enhancement of its earning potential by virtue of the money which has been spent on developing it by our client. Quite frankly we view this as short sightedness on his part as we have previously indicated. As you are well aware, we are attempting, with all diligence, to cure any deficiencies which exist under the lease. At the moment we do not believe there are any deficiencies of sufficient seriousness to justify our client making an application for re-entry.

In reviewing your letters and the Notice of April 14, 1977, we note that a number of the allegations of breaches of the Head Lease and the sub-lease are vaguely

/3

described. There seems to be a distinct lack of specificity to the particulars of the deficiences alleged. In your letter of May 3rd, you have conceded that Park Mobile Home Sales Ltd. has corrected only one item in the list of deficiencies. Unfortunately both the Notice and your letters have failed to spell out specifically what deficiencies you allege are still outstanding under items 2, 3 and 9 listed as breaches of terms under sub-lease number 29252. You have also failed to spell out particulars of the breaches which you allege under items 1, 2, 3 and 4 of the head lease.

For example, you have alleged that the trees have been removed without permission for purposes other than that permitted by the lease document. We have in our correspondence indicated that according to the Engineers who have done the work, no trees have been removed except as necessary for purposes of construction of the mobile home park. If your client has a specific allegation of removal of trees without permission which was done for some purpose other than the construction of the park, we would appreciate being advised of it. However, our client as you can well understand cannot correct a problem which is not particularized to the point that he can identify it.

Furthermore our client requires specific notice of other breaches which you allege are still outstanding such as what rubbish or other matter of offensive nature are deposited on Lot 32; what fences which were on the demised premises have not been looked after and why he alleges that development was not first undertaken on those portions of Lots 31 and 32 outlined in blue on Schedule "B". We further require specifics of what you allege are the deficiencies under paragraphs 2 and 3 under the sub-lease so that we can identify the problems which you wish corrected. We have explained that we are of the opinion that these matters are not deficient. If you disagee, we must have a specific explanation so that we can identify the problems.

With respect to the surveyor, you are well aware that we are attempting to have that done as expeditiously as possible. We should point out however, that in years past Mr. York has approached the Westbank Indian Bank Council and requested instructions to do the survey and was told not to bother because of a previous survey which had been done. Again we would point out that as this specific deficiency, if there is one, has continued since 1972 without your client having brought it to our client's attention, we take the position that your client has waived any breach of that term of the lease.

With respect of paragraph 8(A) of the sub-lease, we take the position that that clause has been waived by your client by acquiescence since the inception of the

sub-lease in 1971. Since that time Mr. Derrickson has been in and out of the park and past the park on many many occasions, has seen the construction and has been aware of the continuing installation of mobile homes in the park. At one point during a strike of electricians, construction on the park was at a standstill. Noll Derrickson and Larry York had a conversation at which time Mr. Derrickson asked Mr. York when Park Mobile Home Sales Ltd. would be getting more trailers set up in the park. Mr. York apparently said something about requiring Mr. Derrickson's permission and Mr. Derrickson indicated that he did not need his permission. . . "just go ahead and fill it up as you have to pay the rent somehow." Under the circumstances we take the view that the deficiency has been waived by your client both verbally and by his acquiescence. Insofar as the future is concerned we are prepared to work out with you an agreement which we would have all future tenants sign before they take space in the park. We would also be prepared to work out some sort of procedure which would permit us to obtain approvals by West-Kel and the Department of Indian Affairs. However it has been our client's experience that when he has required the consent of Mr. Derrickson, it has sometimes been very difficult to obtain it. It seems to us that West-Kel's greatest concern should be that the lease price which is agreed upon is sufficient for the amount of space that is being leased. If that is the case we should be able to work out some kind of agreement which would permit approvals to be granted quickly provided that the lease price agreed upon covered a portion of the property of a specified size. We would welcome your comments with respect to that. In the meantime we are enclosing a form of agreement which we have prepared and which we are presently using in another mobile home park for your perusal. We have supplied a copy to our clients, Park Mobile Home Sales Ltd. and requested their comments. We are also forwarding a copy to the Department of Indian Affairs for their comments. We must naturally ensure that the agreement is acceptable to those people who will be prospective tenants of the park. We also understand that the Provincial Government is threatening to enact new regulations to cover mobile home park tenancies which of course will have to be taken into account in due course.

In one of your letters, you have indicated that Park Mobile Home Sales Ltd. is not to establish a mobile home sales office on the park premises. In our view this is a necessary, related, or ancillary service or facility and therefore comes with the provisions of Clause 5(C). As evidence that this is in fact the case, we would point

to Mr. Noll Derrickson's own property, which we understand is on Lot 33 where he has developed a mobile home park. It is our understanding that in conjunction with that, he has leased a mobile homes sales office to a mobile home sales company as a necessary ancillary service or facility to the park. The two seem to us to go together like hand in glove. In any event there is no mobile home sales facility there at the moment and our client has indicated that they will not set one up until that particular matter has been resolved between us.

With respect to the deficiency numbered 11 under the sub-lease, we have provided you with evidence indicating that inspections have been done by the Health Department. We take the view that the clause is uncertain to the point where it would be almost impossible for any Court to say that there has been a violation of it; however we have requested the Technical Services Branch of the Department of Indian Affairs to inspect the installations as soon as possible in order to attempt to satisfy your client.

Also, once the survey has been completed to the satisfaction of everyone, if there are encroachments on any other properties, those will be corrected forthwith. We are advised by Mr. York that some of the problems were created by a previous lessee by the name of Trojan Developments, prior to the lease between Her Majesty and West-Kel. Those problems with respect to Lot 35 were corrected by Park Mobile Home Sales Ltd. to avoid problems with Mr. Harold Derrickson.

With respect to the letter proposing a compromise by way of a new lease which would delete Lot 31 and increase the rent on Lot 32, our answer must necessarily be no. Approximately $170,000.00 has been spent on the development of Lot 31 and our clients are not prepared to donate that to your client along with an increase of rent to be paid on Lot 32. Also the water system for the entire park is located on Lot 31 as is access and our clients feel very strongly the need to control the access and the water supply. Also our clients do not feel that they should agree to pay any substantial increase in rent over the next four years of the lease as they still have the responsibility to complete the development of a large number of mobile home pads in the park which will require the expenditure of a substantial amount of money. We would again suggest that your client should be patient as he will no doubt receive a substantial increase in rental payments when the rent is renegotiated in four years time.

/6

In closing, we wish to reiterate that since your client has acquiesced in whatever deficiencies there may be for a considerable period of time we are of the view that a Court would be reluctant to grant him re-entry. He has apparently stood idly by for a number of years while substantial amounts of money have been spent on development of the park. We doubt that a Court would allow him to prejudice our client's position to that extent by his acquiescence and then allow him to take advantage of it after such delays. We will therefore strenuously resist any attempt to obtain re-entry. We would however like to have matters cleared up as soon as possible so that the future relationship between the parties can be reasonably amicable.

Yours very truly,

LARSON, SMITH & HENDERSON

per:

C.H. Larson

CHL/ss
Encl.

Résumé

Nous accusons réception de vos deux lettres datées du 11 mai 1977. Les nouveaux propriétaires de la société Park Mobile Home Sales Ltd. ont investi beaucoup d'argent dans cette société; selon nos renseignements, celle-ci n'est pas insolvable.

Les propriétaires actuels voudraient bien réorganiser la structure financière de l'entreprise, mais ils hésitent à le faire étant donné l'incertitude qui entoure actuellement le bail. Nous ne voyons pas comment le transfert de l'hypothèque de la Banque Royale du Canada à la Banque de Nouvelle-Écosse pourrait influer sur la position de votre client ni pourquoi il a refusé son consentement.

Nous croyons comprendre que, d'après le sous-bail, notre client n'a pas besoin du consentement de la société West-Kel pour effectuer ce transfert. Nous avons demandé le consentement du Ministère comme l'exige la clause 9 et nous avons l'intention de procéder au transfert si nous l'obtenons.

Il semble que Ron Derrickson ait chassé les arpenteurs de la propriété. Nous avons communiqué avec le ministère des Affaires indiennes à Vancouver, qui nous a informé ne pas comprendre non plus de quel droit il avait nié à la société Park la jouissance paisible de cette propriété. Parce que Ron est le frère de Noll Derriksan, ses actions sont très suspectes.

Si l'objet des avis d'inexécution envoyés par votre client est de remédier à la situation le plus tôt possible, nous vous demanderions de veiller à ce qu'il fasse tout en son pouvoir pour s'assurer que la bande ne nous mette pas de bâtons dans les roues.

On se préoccupe de plus en plus dans le grand public et dans les milieux d'affaires de l'absence de garanties attachées à la location des terres indiennes. Votre client comprendra sûrement que si cette préoccupation se répand, il sera difficile de trouver des locataires.

Dans l'affaire qui nous occupe, lorsque la terre a été louée à notre client il y a de nombreuses années, sa valeur était nettement inférieure à ce qu'elle est aujourd'hui. Selon les termes du bail, notre client versait un loyer modique à condition d'engager des sommes considérables pour aménager les terres. Il semble maintenant que votre client essaie de recouvrer les terres ou d'augmenter le loyer sans tenir compte de l'amélioration des possibilités de rendement par suite des sommes investies par notre client. C'est, à mon avis, ne pas voir plus loin que son nez. Nous ne croyons pas qu'il existe un manquement suffisamment sérieux pour justifier la demande de réouverture du bail envisagée par votre client.

Dans vos lettres, vous ne précisez pas les manquements qui, à votre avis, n'ont toujours pas été corrigés. Notre client ne peut pas régler un problème qu'il ne peut pas cerner tant il est vague. Nous avons aussi besoin de détails sur ce que vous alléguez être des manquements aux alinéas du sous-bail afin de pouvoir définir les problèmes que vous désirez voir réglés.

En ce qui concerne l'arpenteur, vous savez que nous essayons de faire faire ce travail aussitôt que possible. M. York a déjà demandé au conseil de la bande indienne de Westbank la permission de faire le levé et on lui a répondu de laisser tomber parce qu'un levé avait déjà été fait. Encore une fois, nous signalons que ce manquement précis, si en fait il y a manquement, existe depuis 1972 sans que votre client le porte à l'attention de notre client.

En ce qui concerne l'alinéa 8(A) du sous-bail, nous estimons que votre client a tacitement renoncé à ses droits en vertu de cette clause. M. Derrickson a traversé et contourné le parc à d'innombrables reprises, il a vu la construction et il savait que l'on continuait d'y installer des maisons mobiles. Étant donné les circonstances, nous sommes d'avis que, tant verbalement que par son accord tacite, votre client a renoncé à ses droits relativement à ce manquement. Notre client sait par expérience qu'il est parfois très difficile d'obtenir le consentement de M. Derrickson. Nous croyons comprendre que le gouvernement provincial menace d'adopter de nouveaux règlements visant la location d'espaces dans les parcs pour maisons mobiles, lesquels devront évidemment être pris en considération en temps opportun.

Vous avez indiqué que la société Park Mobile Homes Sales Ltd. ne doit pas établir un bureau de vente dans le parc. Nous croyons qu'il s'agit là d'une installation ou d'un service connexe prévu dans la clause 5(C). Quoi qu'il en soit, il n'y a pas d'installation de vente dans ce parc en ce moment, et notre client a indiqué qu'il n'en établirait pas tant que cette question n'aurait pas été réglée entre nous.

En ce qui concerne les prétendus manquements en matière de santé, nous avons demandé à la Direction des services techniques et du ministère des Affaires indiennes d'inspecter les installations le plus tôt possible afin d'essayer de satisfaire votre client.

En ce qui concerne le compromis proposé sur la forme d'un nouveau bail qui exclurait le terrain 31 et augmenterait le loyer du

terrain 32, notre réponse doit nécessairement être négative. Environ 170 000 $ ont été dépensés pour l'aménagement du terrain 31; nos clients ne sont pas disposés à en faire cadeau à votre client et à verser en plus un supplément de loyer pour le terrain 32. En outre, le réseau d'adduction d'eau se trouve sur le terrain 31. Nos clients estiment qu'ils ne devraient pas payer de supplément de loyer pendant les quatre prochaines années du bail étant donné qu'ils sont toujours tenus de construire un grand nombre de fondations. Nous demandons à votre client d'être patient, car il bénéficiera sans aucun doute d'une forte augmentation de loyer, lorsque celui-ci sera négocié dans quatre ans.

En conclusion, nous répétons que, puisque votre client a admis que tout manquement qu'il pourrait y avoir existe depuis longtemps, nous sommes d'avis qu'un tribunal hésiterait à lui accorder la réouverture du bail. Par conséquent, nous nous opposerons énergiquement à toute tentative pour obtenir la réouverture du bail. Nous aimerions cependant que les questions soient réglées le plus tôt possible afin que les rapports entre les parties puissent être raisonnablement amicaux à l'avenir.

WARREN, LADNER

TELEPHONE (604) 763–5643

BARRISTERS AND SOLICITORS

256 LAWRENCE AVENUE
KELOWNA, B.C. V1Y 6L3

DERRIL T. WARREN
HUGH G. LADNER

May 17, 1977

WITHOUT
PREJUDICE

Messrs. Larson, Smith & Henderson
Barristers and Solicitors
3 — 246 Lawrence Avenue
KELOWNA, B.C., V1Y 6L3

Your File # L1034

By Hand Delivery

Attention: Mr. C. H. Larson

Dear Sirs:

Re: West-kel Holdings Ltd. and Park Mobile Home Sales Ltd.

We acknowledge receipt of your letter of May 12th 1977.

You have raised a number of points in your letter and we shall endeavour to answer them in the same order as that in which they appear in your letter.

1. You have stated that you fail to see how the assignment of the mortgage from The Royal Bank to the Bank of Nova Scotia can affect our Client's position and you are at a loss to understand why he has refused his consent; the consent form required by the Director of Indian – Eskimo Economic Banch of the Department of Indian Affairs and Northern Development requires a statement that the lease in question is in good standing. To execute a consent form for the Bank of Nova Scotia would not only be misleading but dishonest.

2. We have had an opportunity to talk to Chief Ron Derrickson concerning the allegations contained in your letter and Chief Derrickson is forwarding a letter to us indicating the reasons why it is necessary for the surveyors to obtain the consent of the Indian Band prior to the survey being performed. Briefly, the surveyors will have to treaspass on land owned by other Indians or by the Band and as a result of problems in the past it is in the Band's Resolution that they would advise each land owner of the possible trespass. This step would have the effect of preventing any misunderstandings.

3. You have made a number of general allegations which strike personally at Mr. Noll Derriksan and his brother Ron; by innuendo and direct

. . . . comment you have . . .

comment you have indicated that their conduct is less than meritorious; for these reasons our instructions are to proceed with a Notice to Quit in the event the lease deficiencies are not corrected within the time allowed. We have specifically refrained from making comment on your Client and some of the statements which your Client has rendered but we think that if there is to be fault allocated your Client will carry the heavier burden.

4. Your Client is well aware of the breaches of the lease and the deficiencies are sufficiently specific to allow corrections thereof; for example, your Client removed all of the trees along the buffer zone located adjacent to Highway 97. Your Client then filled in this area with excess fill and now proposes to remove it. Surely you are not suggesting your Client does not know that it has done this. Concerning your other requests on page 3 we do recommend that you visit the mobile home park and it will become obvious to you, as it is to your Client, which deficiencies still exist.

5. We have attempted to determine who from the Westbank Indian Band Council gave instructions to Mr. York not to prepare the survey and there is no evidence whatsoever that any such instruction was given to Mr. York.

6. In passing, our Client has continually requested your Client to meet its obligations under the lease; we have secured some correspondence in the Office of another lawyer and the record is clear that every request advanced by our Client to your Client was simply ignored by your Client.

7. Contrary to your Client's undertaking we noted yesterday that a mobile home sales office is now established on the property, apparently set up over the weekend. This is not untypical of the actions of your Client and we would point out to you that the wording under Mr. Noll Derriksan's lease is significantly different from that under the lease held by your Client.

8. You have indicated that Park Mobile Home Sales Ltd. has settled its problems with Mr. Harold Derickson; enclosed herein you will find a letter from Mr. Derickson commenting on the settlement.

9. Having visited the property we are confident that your Client has not spent anything like $170,000.00 on the development of Lot 31. In addition, our Client would certainly provide the necessary assurances that water and access would remain under your Client's control.

Yours very truly
WARREN, LADNER

"Derril T. Warren"

DERREL T. WARREN

DTW: jp

Résumé

Nous avons bien reçu votre lettre du 12 mai 1977.

Nous essaierons de répondre aux points que vous avez soulevés dans votre lettre.

1. Vous dites ne pas comprendre pourquoi notre client a refusé son consentement au sujet du transfert de l'hypothèque. Le formulaire de consentement exige une déclaration selon laquelle le bail en question est en règle, et fournir une telle déclaration à la Banque de Nouvelle-Écosse serait non seulement trompeur mais malhonnête.

2. Nous avons parlé au chef Ron Derrickson au sujet des allégations contenues dans votre lettre et portant sur la question des arpenteurs. Ces derniers devront traverser les terres qui sont la propriété d'autres Indiens ou de la bande et, par suite de problèmes survenus par le passé, la bande a résolu qu'ils devraient prévenir chaque propriétaire de leurs intentions pour qu'il n'y ait pas de malentendus.

3. Vous avez fait un certain nombre d'allégations visant personnellement M. Noll Derriksan et son frère Ron. Vous avez laissé entendre que leur conduite est moins que méritoire. Pour ces raisons, nous avons reçu pour instruction de vous signifier une intimation de vider les lieux au cas où les manquements au bail ne sont pas corrigés dans les délais prévus. Nous nous sommes abstenus de faire des observations sur votre client, mais

nous croyons que, s'il faut jeter le blâme sur quelqu'un, c'est sur votre client qu'il retombera le plus lourdement.

4. Votre client connaît fort bien ces manquements au bail et il possède suffisamment de renseignements à leur sujet pour pouvoir les corriger. En ce qui concerne l'enlèvement des arbres, vous ne prétendez sûrement pas que votre client ne sait pas ce qu'il a fait. Si vous visitiez le parc de maisons mobiles, vous constateriez, tout comme votre client, que les manquements n'ont pas été corrigés.

5. Il n'existe absolument aucune preuve que le conseil de la bande indienne de Westbank ait donné des instructions à M. York de ne pas préparer le levé.

6. Notre client a continuellement demandé au vôtre de satisfaire à ses obligations en vertu du bail. C'est un fait établi que votre client a simplement ignoré toutes les demandes que le nôtre lui a adressées.

7. Nous avons constaté hier qu'il y a maintenant sur la propriété un bureau de vente de maisons mobiles. Cela est typique de votre client; nous vous ferions remarquer que le libellé du bail de M. Noll Derriksan diffère nettement de celui du bail de votre client.

8. Vous trouverez ci-jointe une lettre de M. Harold Derickson, dans laquelle il commente la façon dont la société Park Mobile Home Sales Ltd. a réglé, comme vous l'avez indiqué, ses problèmes avec lui.

9. Nous sommes certains que votre client est loin d'avoir dépensé 170 000 $ pour l'aménagement du terrain 31. De plus, notre client fournirait certainement les assurances nécessaires que votre client conserverait le contrôle de l'eau et de l'accès.

Chapitre 3

Attribution de terres

La *Loi sur les Indiens* définit ainsi la «réserve» :

> [. . .] une parcelle de terrain dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté et qu'Elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande;

Quant à la définition de «bande», elle comprend :

> [. . .] un groupe d'Indiens à l'usage et au profit communs desquels, des terres [. . .] ont été mises de côté [. . .] (Je souligne)

Ces définitions précisent clairement que les terres des réserves ont été, à l'origine, mises de côté à l'usage et au profit communs de tous les membres de la bande. La Loi interdit également la vente, la location ou toute autre aliénation des terres de la réserve tant que ces terres n'ont pas été cédées à Sa Majesté par la bande à l'usage et au profit de laquelle la réserve a été mise de côté. Elle précise les formalités de cession et exige que la bande vote sur la question de la cession. À l'intérieur de ce droit commun dans les terres de la réserve, la Loi prévoit également la création de certains droits particuliers. L'article 20 établit la façon dont un membre de bande peut obtenir la possession légale de terres de la réserve :

> 20. (1) Un Indien n'est légalement en possession d'une terre dans une réserve que si, avec l'approbation du Ministre, possession de la terre lui a été accordée par le conseil de la bande.
>
> 20. (2) Le Ministre peut délivrer à un Indien légalement en possession d'une terre dans une réserve un certificat, appelé certificat de possession, attestant son droit de posséder la terre y décrite.

Selon l'article 24, les membres de bande peuvent transférer leurs droits de possession soit à la bande soit à un autre membre de la bande. La transaction par laquelle le conseil de bande concède des terres de la bande à un membre, avec ou sans contrepartie, s'appelle une «attribution». Ces attributions peuvent se faire moyennant contrepartie en espèces ou en terres. Elles peuvent comporter l'exécution de certaines conditions, par exemple, des améliorations à apporter au cours d'une période donnée.

Le Ministre (en fait, son fondé de pouvoir au ministère des Affaires indiennes) doit approuver toute attribution. Ce n'est qu'alors qu'un membre de bande est reconnu «légalement en possession» d'une terre de la réserve. Un «certificat de possession» est délivré afin d'attester qu'un

membre de bande est légalement en possession de la terre de la réserve. Ce dernier est désigné comme le «détenteur» de cette terre. Il détient dans cette terre un droit transmissible par vente ou par testament. Cependant, ce droit ne peut être transféré qu'à la bande ou à un autre membre de la bande. Le détenteur peut faire usage de sa terre comme bon lui semble, sous réserve des conditions énoncées dans la *Loi sur les Indiens* et son règlement d'application ou les règlements de la bande. Un Indien qui est entré «légalement en possession» d'une terre aux termes de l'article 20 de la Loi peut demander au ministre de louer ses terres à son profit, aux termes de l'article 58(3) de la Loi (la «location à la demande du détenteur»). Si la terre est située à un endroit propice aux activités commerciales ou résidentielles, un détenteur peut retirer un revenu substantiel de cette forme de location de sa terre. En raison de la situation favorable des réserves de Westbank, les droits individuels à la possession légale présentent une très grande valeur.

Ce ne sont pas toutes les bandes au Canada qui se prévalent des dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière d'attribution afin d'accorder à leurs membres des droits d'utilisation et d'occupation. Nombre d'entre elles ont adopté un régime de possession collective plus traditionnel. Cependant, la seule possession reconnue «légalement» à un membre de bande aux termes de la Loi est celle que lui confère l'attribution accordée en vertu de l'article 20. L'Indien qui n'est pas «légalement en possession» de sa terre, ne peut donc pas en demander la location aux termes de l'article 58(3) de la Loi.

Le ministère des Affaires indiennes a reconnu la possibilité de conflits d'intérêts là où un conseil de bande attribue des terres à un chef ou à un membre du conseil. Depuis 1975, le Ministère a publié des lignes directrices afin d'éviter des conflits d'intérêts dans pareils cas. La politique actuelle, qui est en vigueur depuis 1979, figure dans la circulaire du programme H-3. Elle se lit ainsi :

> Lorsqu'on propose un lotissement à un membre siégeant au conseil ou au chef, et lorsqu'il semble qu'il peut y avoir conflit d'intérêts, le membre à qui on attribue ces terres ne devrait pas être un membre du quorum admis à voter. Normalement, une attribution de lotissement destinée au chef ou à un membre du conseil devrait être ratifiée par la majorité des électeurs de la bande au cours d'une réunion de celle-ci. Une résolution subséquente d'attribution de lotissement faite pour se conformer aux dispositions de ce paragraphe : «attribuée à cette personne par le conseil de bande» ne constituerait pas un conflit d'intérêts, si elle est signée par cette même personne en tant que membre du quorum. (Je souligne)

Au cours des années où il a été chef de la bande indienne de Westbank, Ron Derrickson s'est fait attribuer des parcelles de terre situées dans les deux réserves n^os^ 9 et 10. La valeur de certaines de ces terres est assez élevée et il semble que la bande n'ait reçu qu'une contrepartie fort modeste. Il ne semble pas que la bande ait adopté

l'habitude de soumettre la question de ces attributions à une assemblée de bande. Les cas qui suivent portent sur des terres attribuées à M. Derrickson.

Lots AA et BB — Réserve nº 10

Situés dans la réserve nº 10, les lots AA et BB furent attribués à Ron Derrickson en vertu d'une résolution du conseil de bande en date du 22 octobre 1976, environ deux semaines après qu'il fut élu chef pour la première fois. Ces lots donnent sur le lac Okanagan, en face de Kelowna. Chaque lot mesure environ 400 pieds de long et 100 pieds de profondeur. M. Derrickson avait obtenu auparavant le lot voisin de hautes-terres (lot 111) en 1969. Ces trois terrains sont actuellement loués à Gabriel Estates Ltd. Cette société envisage, dit-on, d'y construire et d'y exploiter un hôtel de tourisme.

Au cours de son témoignage devant la Commission, M. Derrickson a expliqué que l'attribution des lots AA et BB en 1976 ne venait que confirmer les droits qu'il détenait déjà. Il a affirmé qu'il avait déjà acheté l'un de ces lots de son frère Noll Derriksan et l'autre, de Norman Lindley. Habituellement, quand un membre de bande achète un terrain d'un autre membre, la transaction peut s'effectuer au moyen d'un transfert aux termes de l'article 24 de la *Loi sur les Indiens*. Cependant, avant qu'un membre de bande puisse transférer ses terres, il doit d'abord être «légalement en possession» desdites terres. Les dossiers du registre des terres indiennes ne révèlent aucun droit légitime particulier sur les lots AA et BB avant qu'ils soient attribués à Ron Derrickson en 1976. Interrogé sur la façon dont les vendeurs avaient obtenu des droits légitimes sur ces lots, M. Derrickson a affirmé qu'il s'agissait de droits revendiqués depuis longtemps et reconnus par la bande. M. Derrickson a déclaré que Norman Lindley avait occupé un des lots. L'autre lot avait été occupé par un oncle de Ron Derrickson, David Derrickson, père. Ron Derrickson a affirmé dans son témoignage que Noll Derriksan s'était porté acquéreur des droits réclamés par son oncle et qu'il avait par la suite acheté les droits que détenait son frère.

Aucune de ces réclamations ou achats antérieurs ne figure dans le registre des terres indiennes. M. Derrickson a laissé entendre, dans son témoignage, que les documents attestant les droits réclamés antérieurement au sujet de ces lots s'étaient perdus après la fermeture, en 1975, du bureau du ministère des Affaires indiennes à Vernon. Il a ajouté que des documents qui portaient sur la bande de Westbank et qui étaient conservés au bureau de Vernon ont été détruits après la fermeture de ce bureau. «Des tas et des tas de cartes ont été détruites au dépotoir de Vernon après la fermeture de ce bureau». Cependant, le registre des terres est situé à Ottawa. Tout document attestant un droit dans une terre aurait dû être consigné à Ottawa après être passé aux écritures au bureau de Vernon. La destruction de documents du bureau de Vernon

ne devrait avoir aucun effet sur les dossiers du registre des terres à Ottawa.

L'attribution des lots AA et BB par le conseil au chef Ron Derrickson en 1976 le plaçait dans une situation de conflit d'intérêts. Ce dernier a prétendu avoir acheté ces terrains de membres de la bande avant qu'ils ne lui soient attribués, même s'il n'existe aucun document attestant de l'attribution de ces terrains avant 1976. Les terrains en question forment des lots de plage de valeur. Leur valeur s'accroît encore davantage si on y ajoute le lot contigu de hautes-terres que Ron Derrickson avait obtenu. Fait intéressant à noter, l'acquisition du terrain de hautes-terres (lot 111) en 1969 a été dûment documentée et consignée dans le registre des terres de réserve. Il n'y a pas d'écriture correspondante au sujet de l'achat des lots AA et BB par Ron Derrickson. Il n'a pas dit quel montant il avait payé pour les lots AA et BB, mais il est évident qu'il n'a versé aucune indemnité à la bande pour ces terrains. Toute indemnité versée le fut à des membres de la bande qui ne détenaient aucun droit consigné dans ces terrains.

Les lots AA et BB font partie intégrante des terres actuellement louées à Gabriel Estates Ltd. Le bail, d'une durée de 98 ans, a commencé le 1er février 1985 et rapportera un loyer total de 2 700 000 $. Le loyer doit être payé au détenteur selon des versements divers dont le dernier échoit en 1994. De plus, le locataire a versé une prime de 300 000 $ au détenteur afin de l'inciter à consentir à la location. Les sommes versées et exigibles aux termes de ce bail illustrent la valeur des lots AA et BB. Bien que les lots aient pu avoir une valeur considérablement moindre en 1976, leur emplacement riverain près de Kelowna les rendait fort intéressants.

On comprend difficilement pourquoi le Ministère a approuvé cette attribution en l'absence d'un vote de la bande. L'avocat de l'ancienne direction de la bande a prétendu qu'il ne s'agissait pas d'une «simple attribution» mais plutôt d'un «transfert». Étant donné la nature des documents du registre, l'observateur étranger en conclut qu'il s'agit d'un cas où les lignes directrices exigeant un vote de la bande s'appliquent. Voilà un bel exemple d'une situation où une divulgation opportune aux autres membres de la bande aurait été grandement souhaitable. Je propose certaines améliorations à cet aspect de la divulgation dans la Section II du présent rapport.

Lot 13–6 — Réserve nº 9

Le 5 mars 1980, Ron Derrickson obtint l'attribution du lot 13–6 sur la réserve nº 9, en vertu d'une résolution du conseil de bande. Le lot 13–6 est un petit terrain d'environ deux acres. Il mesure environ 150 pieds de façade sur la Première avenue nord, la voie publique qui sépare la réserve nº 9 du village de Westbank. Au moment de l'attribution, Ron

Derrickson était le détenteur de terrains situés des deux côtés du lot 13–6.

L'histoire de cette attribution a été consignée dans une certaine mesure dans les procès-verbaux du conseil de bande, ainsi que dans la correspondance échangée entre le Ministère et le conseil de bande de Westbank. À la réunion du conseil tenue le 10 décembre 1979, Ron Derrickson accepta de transférer à la bande son droit dans un permis d'utilisation de certaines terres riveraines situées dans la réserve nº 10 en contrepartie du lot 13–6. La transaction est ainsi consignée :

> [Traduction]
> Au sujet de la RCB nº 1979–86, l'entente annulée au sujet de la parcelle L, R.I. nº 10, Ronald Derrickson a accepté d'abroger cette entente et de permettre à la bande de prendre l'affaire en main et de retirer les revenus à cet égard en contrepartie du titre du lot 13–6. Par conséquent, il est proposé par le conseiller Brian Eli, appuyé par le chef Ronald M. Derrickson et adopté à l'unanimité que le lot 13–6 soit transféré à Ronald Derrickson en contrepartie de l'annulation de l'entente au sujet de la parcelle L, R.I. nº 10.

Au cours de sa déposition, Ron Derrickson a affirmé avoir détenu un permis quinquennal au sujet de certaines terres décrites comme la parcelle L dans la réserve nº 10. En vertu de ce permis, M. Derrickson a sous-loué plusieurs lots de plage à des fins de campement estival. Il a déclaré que l'entreprise lui rapportait entre 15 000 $ et 20 000 $ par année. Au moment de l'échange, il ne restait que deux saisons de campement dans le permis quinquennal. M. Derrickson a expliqué que la bande souhaitait obtenir une source de revenu et, par conséquent, cette affaire fut conclue afin d'échanger des terres inoccupées contre des terrains riverains qui rapportaient.

Au moment de la transaction, il y avait un siège vacant au conseil de bande de Westbank. Par conséquent, le conseil se composait uniquement du chef Ronald Derrickson et du conseiller Brian Eli. Quelques mois plus tard, une fois l'attribution exécutée, un deuxième conseiller fut élu. Il souscrivit à la résolution du conseil de bande. Il n'est fait aucune mention d'autres débats sur cette question après celle qui figure dans le procès-verbal de la réunion du conseil de bande de décembre 1979.

À un moment donné au cours des formalités d'attribution, la question de conflit d'intérêts possible fut portée à l'attention du conseil de bande. Dans une lettre en date du 8 février 1980, un employé du bureau régional du ministère des Affaires indiennes faisait savoir ce qui suit :

> [Traduction]
> Veuillez prendre note que, lorsqu'il est proposé d'attribuer une terre à un membre du conseil, le membre à qui les terres sont attribuées ne doit pas être un membre du quorum admis à voter, afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

Un exemplaire des lignes directrices sur les conflits d'intérêts qui figurent dans la circulaire du programme H-3 était joint à la lettre. Cette politique prévoit la tenue d'un vote de bande dans le cas d'une attribution de ce genre. Une assemblée de bande eut lieu le 21 février 1980, mais il ne semble pas que l'attribution du lot 13–6 ait été soumise à cette assemblée. Le Ministère approuva l'attribution en mars 1980.

Selon la déposition de M. Derrickson, la contrepartie offerte en vue du lot 13–6 consistait à renoncer pour sa part aux deux dernières années de son permis à l'égard de la parcelle L. La cession de son permis, a-t-il affirmé, signifiait une perte importante pour lui pour les années qu'il lui restait à en profiter. En échange, la bande lui cédait à perpétuité le terrain situé sur la réserve nº 9. Ron Derrickson était donc partie de part et d'autre à cette transaction. En sa qualité de chef de bande, il prit part à la décision selon laquelle la bande avait besoin du revenu qu'elle pouvait tirer du permis de lot de plage. Cette transaction ne rapporterait aucun revenu immédiat puisqu'elle était conclue en décembre. Le conseil (dont il était membre siégeant) avait décidé qu'elle était dans l'intérêt de la bande. Cette situation ressemblait à celle d'un maire qui prend part à un échange de terrains avec son administration municipale.

Les avantages de cette transaction pour la bande pourraient soulever des doutes. Cette dernière aliénait à perpétuité un terrain pour recevoir en retour les profits découlant d'un permis qui expirait dans deux ans. La bande aurait pu simplement attendre l'expiration du permis pour prendre en main l'exploitation de l'entreprise. L'avantage de recourir à un permis, d'après la bande, était qu'il permettait de percevoir certains revenus (le loyer payé par le détenteur du permis) de ces terres sans les immobiliser pour une longue période. M. Derrickson a déclaré que sa mère avait exploité une entreprise semblable pendant quelques années aux termes d'un permis avant qu'il s'en charge. Il se peut bien que la famille Derrickson ait exercé cette activité commerciale pendant de nombreuses années, mais cela ne transforme pas un permis quinquennal en un droit perpétuel sur le terrain. D'après le permis, il devait verser un loyer annuel de 600 $ à la bande. Selon M. Derrickson, la location des lots de plage lui rapportait entre 15 000 $ et 20 000 $ par saison. Il semblerait donc qu'il aurait retiré les revenus de ce permis au cours de son mandat de chef. Il n'existe aucune preuve que cette transaction ait été approuvée par la bande.

M. Derrickson a déclaré que le lot 13–6 n'était pas un terrain d'une valeur particulière. Cependant, il revêtait une valeur spéciale pour lui puisqu'il était situé entre deux autres parcelles de terre qui lui appartenaient déjà. En obtenant le lot 13–6, M. Derrickson pouvait réunir ces terrains en un seul. On peut se faire une idée de la valeur du terrain par le montant de l'indemnité versée pour l'emprise de la route. M. Derrickson a touché 27 500 $ pour 0,57 acre de terrain absorbé par la route. Ce lot est situé près du village de Westbank, et près de la grande route. Il a manifestement moins de valeur qu'un lot riverain. Je

ne suis pas prêt à dire que la valeur des terrains échangés était disproportionnée ou que M. Derrickson tentait de prendre quiconque de vitesse, mais je crois que les membres de la bande auraient dû avoir la possibilité de donner leur avis sur l'échange des droits du permis contre le terrain situé sur la réserve n° 9. M. Derrickson aurait dû se préoccuper surtout d'obtenir l'autorisation de la bande, puisque c'était lui, le chef, qui obtenait le terrain. Une fois de plus, il semble avoir fermé les yeux sur un conflit d'intérêts manifeste et omis de prendre les mesures qui s'imposaient pour traiter la question comme il se doit. Encore une fois, le Ministère ne semble pas s'être assuré que les membres de la bande aient dûment autorisé la transaction.

Partie restante du lot Q — Réserve n° 10

Le 30 août 1985, Ron Derrickson se fit attribuer les lots 188 et 190 dans la réserve n° 10, qui formaient auparavant ce que l'on appelait la partie restante du lot Q. L'attribution se fit par résolution du conseil de bande. Le chef Derrickson ne signa pas le document d'attribution. À cette époque, la bande avait obtenu le pouvoir de contrôler et de gérer les terres de sa réserve aux termes de l'article 60 de la *Loi sur les Indiens*. Par conséquent, le conseil de bande était chargé de l'attribution des terres de la réserve et détenait également des pouvoirs d'approbation à la place du Ministre. Le document d'attribution fut signé par les conseillers Brian Eli et Harold Derrickson et fut approuvé par la suite par ces deux conseillers le 4 octobre 1985.

Avant qu'elle ne soit attribuée en 1985, la partie restante du lot Q était inscrite comme terre de bande dans le registre des terres indiennes. Au cours de l'enquête, M. Derrickson a affirmé qu'il y avait une erreur dans les documents officiels au sujet de ce lot. Il a ajouté qu'il avait revendiqué depuis longtemps ce terrain et que l'attribution ne venait que couronner ses droits historiques.

L'histoire du lot Q mérite d'être étudiée. En 1964, Ron Derrickson obtenait l'attribution conditionnelle d'une parcelle de terrain de 12 acres dans ce secteur. Il ne semble pas que le terrain ait été arpenté. La résolution décrit simplement la parcelle de terrain comme une superficie de 12 acres de la réserve, illustrée dans un dessin y joint. Les dimensions données dans le dessin diffèrent de celles du lot qui fut éventuellement arpenté pour devenir le lot Q. La parcelle désignée comme le lot Q dans le premier relevé officiel de la réserve n° 10 était un terrain de 12 acres situé sur les bords du lac Okanagan à l'extrémité sud de la réserve. Il avait une forme vaguement triangulaire et environ 1 000 pieds de façade riveraine. Le dessin original présente une parcelle de terrain plus étirée qui s'étend davantage le long de la rive. Le premier relevé officiel de cette réserve fut publié vers 1970. Après cette publication, une autre résolution du conseil de bande avait été adoptée afin de demander que les limites du lot Q soient retracées selon le dessin qui accompagnait le

document d'attribution du lot à Ron Derrickson en 1964. En 1971, on procéda à un nouvel arpentage de la zone. On créa un nouveau lot qui fut désigné par les lettres FF. Ce lot ressemblait davantage au dessin original qui illustrait le terrain que l'on voulait attribuer à Ron Derrickson. Le lot FF était constitué d'une partie du lot Q et d'autres lots inscrits comme terres de la bande. Les limites du lot FF nouvellement créé divisaient le lot Q environ en deux, laissant la partie riveraine dans le nouveau lot FF. L'arrière du lot Q finit par être appelé la partie restante du lot Q. Le nouveau lot FF avait une superficie d'environ 20 acres.

Après la rétrocession de la réserve nº 10 en décembre 1972, le conseil de bande attribua de nouveau les terres qui avaient appartenu auparavant à des particuliers. Les membres de bande qui avaient conservé des droits sur des terres de la réserve au cours de la période de cession obtenaient à nouveau ces terres. En vertu de son intérêt légal dans ce terrain, Ron Derrickson obtint le nouveau lot FF dont il devint le détenteur attitré. La bande fut le propriétaire consigné de la partie restante du lot Q.

À l'enquête, Ron Derrickson a prétendu qu'on aurait dû lui attribuer à la fois le lot FF et la partie restante du lot Q. Il a déclaré que le lot appelé FF ne correspondait pas exactement à tout ce qui lui appartenait. Il a soutenu que ses biens comprenaient non seulement le nouveau lot FF, mais également la partie du lot Q connue sous le nom de partie restante. Il a expliqué qu'il avait revendiqué depuis longtemps le terrain situé dans cette zone qui s'étendait de la rive jusqu'à l'endroit où le terrain commence à s'élever brusquement pour former une falaise. Cette description réunirait à la fois le lot FF et la partie restante du lot Q. M. Derrickson a ajouté que, après la rétrocession de la réserve en 1972, un comité de membres de la bande fut constitué afin de régler les différends de limites. Il a déclaré que ce comité, après avoir vu son terrain, a convenu qu'il avait droit aux terres allant de la rive jusqu'au pied de la colline. Il n'était pas au courant de l'existence de documents écrits attestant cette décision.

Les dossiers du registre des terres indiennes ne corroborent pas le droit que M. Derrickson aurait détenu depuis longtemps sur la partie restante du lot Q. Après la rétrocession de la réserve nº 10 en 1972, il n'y eut pas d'autres arpentages de cette propriété. Quand le conseil attribua de nouveau les terres selon les droits équitables, Ron Derrickson obtint le lot FF. La partie restante du lot Q ne fut pas attribuée, mais elle fut inscrite officiellement comme terre de bande. M. Derrickson a expliqué qu'il n'avait pas obtenu la partie restante du lot Q immédiatement après la rétrocession de la majeure partie de la réserve parce que cette parcelle de terrain avait été incluse par erreur avec les terres qui étaient toujours cédées pour l'aménagement du projet Lakeridge Park de la Westbank Indian Band Development Company.

M. Derrickson a déclaré que, avant qu'il puisse obtenir ce terrain, il aurait fallu procéder à une autre rétrocession de la partie restante du lot Q. Il pensait que cette formalité pouvait avoir eu lieu en 1985. À la lumière des dossiers du registre des terres, il est difficile d'accepter la prétention de M. Derrickson.

Le droit de M. Derrickson à la possession du lot Q fut remis en question en raison de travaux de construction routière dans la région. En 1982, le ministère provincial de la Voirie négocia l'achat de certains droits de passage dans la réserve n° 10. L'indemnité devait être versée soit au détenteur des terres où passait la route, soit à la bande si la route traversait des terres de bande. Ron Derrickson réclama une indemnité qu'il reçut pour les terres prises dans la partie restante du lot Q. Lorsque des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes firent l'examen des superficies de terrain prises et des indemnités versées, ils s'interrogèrent sur le droit de Don Derrickson à une telle indemnité. À cette époque, les dossiers du registre à Ottawa indiquaient que le lot Q était un terrain de bande non attribué.

Cette divergence était l'un de plusieurs litiges au sujet de la situation foncière qui retardait alors le transfert des terres de la route à la province. Ce litige fut apparemment résolu à l'issue d'une réunion tenue en juin 1984, dont le procès-verbal figure comme pièce des travaux de la présente Commission. Ce document révèle que l'objet de la réunion visait à résoudre tout litige au sujet de la situation ou du droit foncier qui retardait la délivrance du décret fédéral exigé pour que les terres prises pour la route soient transférées à la province de la Colombie-Britannique. Assistaient à la réunion des représentants du ministère des Affaires indiennes et du ministère provincial de la Voirie. La bande y était représentée par le chef Ron Derrickson. Selon le procès-verbal, la question du statut du lot Q (la partie restante) serait résolue par le consentement «de la bande» à «confirmer l'attribution, au moyen d'une résolution du conseil de bande, de toute la zone à Ron Derrickson». L'été suivant, cette confirmation fut éventuellement exécutée par l'attribution des lots 188 et 190.

D'après le procès-verbal de la réunion de 1984, Ron Derrickson se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts puisqu'il représentait la bande à cette réunion et a manifestement convenu au nom de la bande de résoudre le litige de son droit à la partie restante du lot Q en se faisant attribuer ce terrain par le conseil de bande. Nul ne sait pourquoi les représentants du ministère des Affaires indiennes ont accepté que le litige soit ainsi résolu. Cette attribution n'a pas été ratifiée par un vote de la bande. La résolution enfreignait la politique du Ministère relativement aux attributions de terrains à des membres du conseil. On ne voit pas comment le Ministère a pu ne pas y voir un conflit d'intérêts flagrant : le Ministère a manqué ici de vigilance de façon alarmante. Même s'il peut prétendre n'avoir pas été entièrement au courant de certains autres cas déjà mentionnés, un de ses représentants a assisté à

la réunion où cette transaction a été approuvée. Qu'on ait omis d'assurer le respect des lignes directrices publiées par le Ministère même est étonnant, pour employer un euphémisme!

Politique du Ministère au sujet des conflits d'intérêts

Le ministère des Affaires indiennes avait établi des politiques régissant l'attribution des terres, dont une directive particulière sur l'attribution à des membres siégeant au conseil. Cette politique, comme nous l'avons déjà signalé, exige un vote ou une ratification par la bande chaque fois qu'on envisage d'attribuer son terrain à un membre siégeant au conseil. Dans sa déposition, M. Peter Clark, ancien directeur des Terres, des Revenus et de Fidéicommis pour la région de la Colombie-Britannique, a déclaré que ses agents des terres se conformaient à la politique décrite dans les circulaires du programme. Une politique peut se prêter à bien des interprétations dans la façon de la mettre en application. La déposition de M. Clark au sujet de la mise en application des lignes directrices énoncées dans la circulaire du programme H-3 sur les conflits d'intérêts révèle à quel point une politique peut être mal interprétée. Le texte affirme que «normalement, une attribution de lotissement destinée au chef ou à un membre du conseil devrait être ratifiée par la majorité des électeurs de la bande au cours d'une réunion de celle-ci».

M. Clark est d'avis que, comme toutes les personnes intéressées sont libres d'assister à toutes les réunions du conseil de bande, il suffisait d'aborder la question à une réunion du conseil plutôt qu'à une assemblée de la bande. Il a déclaré que, comme on pouvait assister aux réunions du conseil à Westbank et que l'ordre du jour était affiché au bureau du conseil de bande bien avant les réunions hebdomadaires, cela suffisait. La politique du Ministère semble exiger très clairement une assemblée de la bande plutôt qu'une réunion du conseil de bande. La déposition de M. Clark me laisse croire que ce dernier ne voyait pas de distinction entre les deux genres de rencontres aux fins de la politique sur les conflits d'intérêts. Mais il y a des différences manifestes et importantes. Les assemblées de la bande sont habituellement convoquées par un avis spécial et se tiennent à une heure qui permet à la majorité des membres de la bande d'y assister. Par contre, les réunions du conseil de bande de Westbank se tenaient généralement durant la matinée des jours de semaine. Même si tous les membres intéressés de la bande peuvent assister aux réunions du conseil, ils n'ont pas droit de vote. La politique, telle qu'elle est formulée, semble exiger la tenue d'une assemblée spéciale de la bande à laquelle le plus grand nombre possible d'électeurs peuvent assister pour exprimer leurs opinions et voter sur la question. Si la majorité des électeurs qui assistent à une assemblée de la bande ratifie l'attribution, il me semble que tout litige possible en matière de conflit est résolu. L'absence de ratification laisse donc supposer que les membres ne sont pas prêts à approuver la transaction. Mais les

membres ont manifestement le droit de savoir ce qui se passe afin de pouvoir voter «pour» ou «contre».

Étant donné la valeur commerciale des terres des réserves de Westbank, il était, et il demeure important que les attributions de terres à des membres du conseil fassent l'objet d'un examen méticuleux. Le ministère des Affaires indiennes admet que ce genre d'attributions comporte une possibilité de conflit d'intérêts. Par conséquent, il exige que ces attributions fassent l'objet d'un examen par les membres de la bande et que la ratification des transactions se fasse par un vote de l'ensemble de la bande. Cette politique semble avoir été plus souvent enfreinte qu'observée à Westbank.

J'ai bon espoir que l'expérience vécue à Westbank servira à inciter les bandes et le Ministère à s'appliquer scrupuleusement à éviter les possibilités de conflit d'intérêts. C'est un problème très répandu chez les bandes en raison de leurs effectifs et de leur organisation familiale. Pour la santé politique de la bande, il est primordial d'éviter la contestation et la rancoeur que peut engendrer un favoritisme manifeste. Les lignes directrices du Ministère sont un outil utile : je pense qu'il faudrait les observer partout afin d'éviter les conflits d'intérêts, réels et apparents. J'ai constaté que la conduite du Ministère ne lui faisait pas honneur dans ce domaine. Je ne sais pas avec certitude pourquoi il y a eu des manquements, et je ne puis dire avec précision comment améliorer la situation. Il s'agit d'un sujet important de toute évidence et je recommande qu'il fasse l'objet d'une étude immédiate par la Direction des terres, des revenus et de fidéicommis. C'est une question économique et pratique, du genre qu'il faut examiner avec soin pour éviter les abus de pouvoir.

Chapitre 4

La Norbanque

Une affaire a soulevé une vive controverse et provoqué beaucoup d'incertitude au sein de la bande indienne de Westbank; il s'agit de la Norbanque (ci-après appelée parfois «la Banque»). Le *Rapport de la Commission d'enquête sur la faillite de la (Banque commerciale du Canada) et de la Norbanque*, qui a été publié à l'automne de 1986, contient une description détaillée des circonstances qui ont donné lieu à l'effondrement de la Norbanque. Cette dernière avait dépassé ses possibilités financières et a été mise sous séquestre en septembre 1985. L'enquête fédérale sur son échec et celui de la BCC a été menée par l'honorable Willard Z. Estey, juge de la Cour suprême du Canada.

La faillite de la Norbanque a gravement inquiété ceux des membres de la bande indienne de Westbank qui savaient que Ronald M. Derrickson, leur chef à l'époque, avait été administrateur de la Banque, que la bande y avait investi des capitaux et qu'elle avait d'autres relations financières avec celle-ci. En fait, il semble que le terme «détournement de fonds» qui figure dans au moins une pétition du Comité d'action faisait allusion à l'investissement ou au dépôt de sommes dans la Norbanque. Étant donné l'importance des sommes déposées à la Banque ou investies dans ses actions, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les membres de la bande étaient préoccupés par l'état de fait qui existait à l'automne de 1985 et s'est poursuivi tout au long de 1986 jusqu'en 1987.

Des progrès considérables ont été réalisés dans la recherche d'une solution aux réclamations entre la Norbanque, la bande indienne de Westbank, et la Westbank Indian Band Development Company. Cependant, même aux audiences tenues en août et septembre 1987, il était évident qu'il restait encore certains points à régler.

Les membres de la bande craignaient de voir leur patrimoine disparaître dans le naufrage de la Norbanque. Il semble maintenant que les problèmes ne sont pas aussi graves qu'on croyait et qu'une solution est possible. Mais la situation était et demeure préoccupante pour la bande.

La Commission s'est notamment efforcée de voir clair dans les rapports qui unissaient la Norbanque, d'une part, et la bande indienne de Westbank, la Westbank Indian Band Development Company, et Ronald M. Derrickson, d'autre part. En 1984 et 1985, M. Derrickson était membre du conseil d'administration de la Norbanque. La situation s'est révélée quelque peu embrouillée, et certaines questions pouvaient à

première vue éveiller des soupçons. Il a donc fallu mener une enquête pour déterminer si oui ou non il y avait eu inconduite, et précisément s'il y avait eu abus de pouvoir ou conflit d'intérêts de la part des dirigeants de la bande à l'époque.

Pour comprendre ce qui s'est passé entre la bande, sa compagnie et des particuliers et la Norbanque, il a fallu remonter à 1980–1981. Un groupe d'investisseurs avaient alors eu l'idée de construire et d'exploiter un grand parc d'attractions près de Calgary, appelé le Calaway Park. Au moment où le projet a été conçu, on pensait que le parc pourrait être mis en exploitation pour un investissement d'environ 12 millions de dollars. Le projet a intéressé le chef Ronald M. Derrickson, qui est éventuellement devenu actionnaire. La Norbanque devait être la banque de financement principale, quoiqu'elle ait consortialisé une partie du prêt. Ce projet d'envergure exigeait des sommes importantes.

Le projet n'a pas donné les résultats souhaités, la cause principale étant peut-être la régression catastrophique qu'a connue l'économie de l'Ouest en général et l'économie albertaine en particulier à la fin de 1981 et pendant les deux années qui ont suivi. En fait, même aujourd'hui, l'économie de l'Ouest est loin d'être aussi robuste qu'elle l'était à la fin des années 1970 et en 1980. La chute subite des prix du pétrole et de l'immobilier a occasionné des désordres économiques sévères dans l'ouest du Canada. Dans son rapport, le commissaire Estey expose les difficultés que cette baisse a suscitées à la Norbanque.

Outre ces événements extérieurs, il s'est avéré impossible de construire le parc pour la somme prévue, et il y a eu des dépassements de coût considérables. Le parc a fini par coûter plus de 20 millions de dollars. Les dépassements de coût ont évidemment été aggravés en l'occurence par la récession économique qui réduisait les bénéfices escomptés.

Afin d'obtenir des fonds pour la construction du parc, les divers actionnaires ont dû signer des garanties personnelles pour les dettes contractées envers la banque. M. Ronald M. Derrickson était du nombre. À l'été de 1982, juste avant l'ouverture du parc, les emprunts bancaires, qui devaient se situer entre 6 et 9 millions de dollars, avaient très largement dépassé les prévisions initiales.

Le malheur a voulu que l'ouverture de Calaway Park coïncide avec ce repli inattendu de l'activité économique en Alberta. Les chiffres de fréquentation étaient nettement inférieurs aux prévisions et, évidemment, le niveau d'endettement avait beaucoup augmenté; il était donc de plus en plus difficile de faire le service de la dette tout en payant les dépenses courantes. À l'automne de 1982, le nouveau projet était en sérieuse difficulté financière et il a été mis sous une forme de «séquestre assoupli». La Norbanque et les autres membres du consortium espéraient pouvoir arriver à une solution, mais il était évident à la fin de

janvier 1983 que les choses allaient de mal en pis. Par conséquent, au début de février 1983, un séquestre nommé par les tribunaux, Touche Ross, entra en scène.

Comme le rapport Estey l'explique assez longuement, la Norbanque était dans une situation précaire. Le prêt important qu'elle avait consenti était devenu improductif, ce qui ne manquerait pas de nuire à la perception de sa condition financière. Elle avait donc intérêt à remettre le prêt en état de produire. À cette fin, elle entreprit des négociations avec les actionnaires originaux de Calaway Park, c'est-à-dire M. Derrickson et ses collègues. Ces derniers étaient également dans une situation difficile parce que la banque exigeait d'eux le remboursement du prêt dont ils avaient garanti le paiement. À l'époque, ces garanties risquaient de s'élever à plus de 12 millions de dollars. Plusieurs des avaliseurs n'avaient pas les moyens de verser des sommes aussi considérables, quoique certains, dont M. Derrickson, eussent des actifs très importants. M. Derrickson aurait donc été l'une des cibles préférées de la Norbanque si celle-ci avait voulu se faire rembourser en s'appuyant sur les garanties données.

Évidemment, la Norbanque et ses partenaires bancaires, de même que les personnes qui avaient investi dans Calaway Park avaient divers problèmes à résoudre. La Norbanque a fini par racheter à rabais les prêts des autres membres du consortium. Si elle pouvait alors trouver une solution qui permettrait aux investisseurs originaux de continuer à soutenir le parc et d'y injecter plus de capitaux, sa situation financière s'en trouverait nettement améliorée. En même temps, s'il était possible de soustraire en partie les investisseurs aux lourdes garanties qui pesaient sur eux, ils en retireraient des avantages financiers évidents. Et, manifestement, si le parc pouvait devenir solvable, tous en profiteraient.

Dans une certaine mesure, les négociations ne pouvaient durer longtemps parce que la Norbanque voulait que tout soit en ordre à la clôture de son exercice financier, soit le 31 octobre 1983. Une entente fut éventuellement conclue. En un mot, il s'agissait de réduire le montant de la dette pour la rendre plus maniable. Les anciens actionnaires de Calaway, par l'intermédiaire d'une nouvelle compagnie appelée Calalta Amusements, poursuivraient l'exploitation du parc d'attractions. Les garanties existantes, qui pouvaient atteindre 12 millions de dollars au bas mot, seraient réduites à un maximum de 250 000 $ par particulier ou compagnie individuelle.

La Norbanque s'engagea également à consentir des prêts aux investisseurs qui n'avaient pas les moyens de mettre d'autres fonds propres dans le projet. En réduisant ainsi le fardeau de la dette, elle espérait que le projet deviendrait viable. La dette pourrait alors être systématiquement remboursée au moyen des recettes d'exploitation. La vente forcée du parc aurait sans doute donné lieu à un manque à gagner

appréciable et à des pertes financières correspondantes pour la Norbanque et les avaliseurs.

Si l'on peut dire que la Norbanque a énormément favorisé les investisseurs en réduisant d'autant leurs garanties, elle avait beaucoup à gagner elle-même puisque les investisseurs apporteraient de nouveaux fonds (dont une grande partie cependant proviendrait de prêts qu'elle leur consentirait elle-même) et tenteraient de garder le parc en exploitation. Il est certainement permis de conclure que M. Derrickson et les autres investisseurs bénéficiaient d'avantages financiers considérables en ce sens qu'une lourde dette était ramenée à des proportions très modestes. Comme nous l'avons noté ci-dessus, il semble d'après l'information présentée à la Commission d'enquête que M. Derrickson aurait fort bien pu devenir l'une des principales cibles de la banque si elle avait cherché à recouvrer les sommes garanties.

J'examinerai maintenant les événements qui se sont produits à Westbank afin d'éclaircir cet aspect du problème. Au début des années 1980, des négociations ont eu lieu entre la bande indienne de Westbank et les gouvernements fédéral et provincial au sujet d'une compensation pour ce que l'on a nommé les revendications relatives aux «terres retranchées». Pour résumer, au début du siècle, le gouvernement a pris certaines mesures en vue de «retrancher» des terres de réserves indiennes situées en Colombie-Britannique. Au cours des dernières années, des négociations ont eu lieu entre certaines des bandes touchées et les deux ordres de gouvernement afin de compenser les bandes pour la perte de ces terres retranchées. L'entente finalement conclue avec la bande indienne de Westbank comportait le retour de certaines terres sous le contrôle de la bande et le versement d'une somme en espèces par les deux ordres de gouvernement.

Entre 1982 et 1984, la bande indienne de Westbank a reçu à ce titre une indemnisation totalisant environ 4,5 millions de dollars. En outre, les détenteurs de la réserve indienne n° 9 ont reçu environ 3 millions de dollars d'indemnités pour l'autoroute qu'on envisageait de construire sur leurs terres.

Ces derniers paiements ont été affectés comme suit. Les fonds reçus pour les terres retranchées ont été utilisés pour payer les divers détenteurs. La bande est ensuite devenue propriétaire des terres (voir le procès-verbal de la réunion du conseil tenue en décembre 1983). En fait, la bande a entrepris de libérer le titre de toute charge et de transmettre les terres de la Couronne fédérale à la Couronne provinciale pour la construction d'une autoroute. Comme MM. Derrickon et MacSween (du ministère provincial de la Voirie) l'ont témoigné, il incombait à la bande de voir à ce que les terres soient transmises libres de toute charge. Je traite plus longuement de ce transfert de terres pour la construction d'une autoroute au chapitre 9 du présent rapport. Je me limiterai ici à exposer la ligne de conduite générale adoptée par la bande et ses dirigeants.

Comme je l'ai noté plus haut, 1982 et 1983 ont été des années d'une difficulté croissante pour les provinces de l'Ouest. Le ralentissement économique a beaucoup nui à la Norbanque. Elle avait bien d'autres prêts que celui de Calaway Park qui étaient en difficulté. À l'automne de 1983, elle cherchait à valoriser son capital de base en émettant des actions. Elle tenait beaucoup à convaincre de nouveaux actionnaires d'apporter des capitaux afin d'améliorer sa situation financière. La direction de la banque considérait cette mesure comme essentielle à la solvabilité de celle-ci.

M. H.G. (Byd) McBain, ancien vice-président de la banque, a affirmé que lorsque les actions ont été mises en vente, des pressions ont été exercées sur les employés pour qu'ils en achètent : «On nous avait informé qu'il y avait eu une émission d'actions. Je sais que, pour ma part certainement et dans bien d'autres cas, nous n'avions pas vraiment le choix pour ce qui était d'exercer ou non nos droits d'employés». La banque a envoyé deux de ses cadres, MM. Martin Fortier et McBain, à Westbank. En réponse aux questions de l'avocat de la Commission, M. McBain a fait les observations suivantes au sujet de la vente d'actions à la bande indienne de Westbank :

A Ron Derrickson was one of the individuals that was contacted and asked if he wanted to subscribe.
Q Why was he prevailed upon to subscribe to these shares? What was he thinking as far as the band was concerned?
A Well, we'd seen his balance sheets, of course, and felt that he could afford it. You know, he had indicated some interest in the bank, getting into native banking.
Q Yes?
A Whilst nothing had been done at that time, you know, there had been some discussions.
Q Now, you were dealing with him on a day to day basis, I presume, in the restructuring of the Calaway Park thing about that time?
A Yes. Well, not necessarily with Ron on the Calaway. I was dealing with him on his own involvement in it. Generally speaking, he wasn't that involved in the restructuring, although he was in the background, of course.
Q He was interested?
A Oh, as one of the shareholders, yes.
Q Yes. What else was happening with Ron Derrickson then? We're dealing about October/November.
A Yes. That's about the extent of it; that and the purchase of shares. Now, I don't recall the exact date that we did make a sale of shares to him, but I believe it was around this time.
Q Who made the approach, do you know?
A Marty Fortier.
Q You would have been in communication with Mr. Fortier because of your ongoing relationship with Mr. Derrickson, I presume?
A That's correct.
Q Were you present at any meeting with Ronald Derrickson in which the purchase of shares in the bank was discussed?
A Yes, I was.

Q When and where did those discussions take place?
A I believe it was about this time, and they took place at the Chief's office on the Reserve.
Q In Kelowna or in Westbank?
A Yes.
Q You were present?
A I was present.
Q Was Marty Fortier present?
A Yes.
Q Would you tell us what you recall was said?
A Well, Marty and Ron, as I recall it, had some discussions and Marty and I flew out together to meet with Ron and the two Councillors. Marty had some figures and a bit of a pro forma, I guess, on what they thought that the bank could do and he went through that with the Chief. It was agreed that some shares would be purchased.
Q What was the nature of the figures in the pro forma?
A It showed a pretty good turnaround in the bank, but I just can't recall. I didn't have one of those packages, and I hadn't been involved in the actual sales of the shares at that point. So I'd be just wild-guessing.

THE COMMISSIONER: You said they were meeting with Chief Derrickson and the Councillors. Do you mean the Councillors of the Westbank Indian Band?

THE WITNESS: Yes, Brian Eli and Harold Derickson.

THE COMMISSIONER: Were you ever introduced to those people?

THE WITNESS: Yes, I know them.

BY MR. ROWAN:

Q And you had known them before this meeting?
A Yes, I believe so.
Q What business relationships or dealings had you had with the Council prior to this meeting at which the shares were discussed?
A I don't know if we'd had any at this point. I don't recall the dates when we were doing business with them on a business basis, but I had been out to see Ron. When we were trying to do the restructuring we came out and looked at some of his assets, and I believe I met one or both of the Councillors at that time.

I made so many trips here during my time with Northland that I forget which —
Q Pardon me?
A I made a number of trips during my time with the Northland to Kelowna to visit with Ron and his Councilmen. I can't recall the first time I met them.
Q Now, was the sale of shares to the Band and to Ron Derrickson discussed at the same meeting?
A I believe it was.
Q And what was the outcome of those meetings? There were a number of shares purchased by the Band and there were a number of shares purchased by Ron Derrickson himself, as I understand it.
A That's correct. The discussions with Ron, of course, were simply with Ron Derrickson. The discussions with the Band included the Councillors. I believe they were both present.

(Transcripts: Volume XXXIX, pp. 5402–5405)

Résumé

Je faisais affaire avec Ron Derrickson au sujet de la restructuration du financement de Calaway Park. On avait communiqué avec M. Derrickson pour lui demander s'il souhaitait acheter des actions de la banque. Il avait indiqué qu'il s'intéressait à la prestation de services bancaires aux autochtones. Marty Fortier avait fait les premières démarches. Marty et moi nous sommes rendus en avion à Westbank pour rencontrer Ron et deux conseillers, Brian Eli et Harold Derickson. Je les avais rencontrés avant cette réunion. Finalement, la bande, de même que Ron Derrickson, achetèrent un certain nombre d'actions.

À l'époque, la bande avait environ 1 million de dollars dans un dépôt à terme. Ces fonds faisaient partie de l'indemnité reçue de la province pour les terres retranchées. Il semble, d'après la preuve, qu'ils correspondaient à ce que la *Loi sur les Indiens* appelle des «deniers au compte de capital». Ces fonds sont sujets à certaines restrictions; généralement, ils doivent être utilisés pour acheter ou construire des biens de capital au bénéfice de la bande.

Le 23 novembre 1983, la Norbanque a autorisé un prêt d'un million de dollars à titre de financement de relais pour permettre à la bande d'acheter 240 000 actions du capital social de la Norbanque. En retour, la banque a accepté une affectation en garantie du million de dollars que la bande indienne de Westbank avait placés dans un dépôt à terme. Le document d'engagement a été signé au nom de la banque par M. McBain; M. Ronald M. Derrickson, M. Brian Eli, et M. Harold J. Derickson ont signé au nom de la bande indienne de Westbank. Il semble qu'à ce moment-là le dépôt à terme était à la Banque Continentale, mais qu'il a subséquemment été transporté à la Norbanque.

Dans un document figurant à la pièce n° 81, la banque analyse la transaction et les parties concernées. Ces observations sont contenues dans la note de la banque :

[Traduction]

La bande indienne de Westbank est une riche bande d'Indiens de l'Okanagan habitant dans une réserve à Westbank (C.-B.). Sous l'habile direction de son chef, Ron Derrickson, la bande est presque exempte de dette et elle a accumulé des richesses considérables grâce à la mise en valeur de terres louées et à la vente de propriétés aux gouvernements fédéral et provincial. Un règlement récent intervenu avec les deux ordres de gouvernement au sujet de terres retranchées lui rapporteront des profits nets de plus de 10 millions de dollars.

La bande entreprend constamment des projets pour le mieux-être de ses membres, comme le montre la construction récente d'un établissement ultramoderne de soins de longue durée. Une bonne partie des fonds exposés ci-dessus sont versés aux membres de la bande (ou gardés en fiducie jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 19 ans) et sont affectés à des installations comme la nouvelle patinoire de hockey proposée et l'établissement de soins de longue durée.

Une partie des fonds, qui sont toujours détenus en fiducie pour la bande, ont été mis en gage afin de lui permettre de participer à la récente émission d'actions bancaires.

> L'intérêt sera versé au taux préférentiel jusqu'au 2 décembre 1983, après quoi le dépôt sera transporté de la Banque Continentale à Kelowna à notre bureau de Vancouver. Des intérêts fixes de 10 p. 100 (ce qui correspond au taux d'intérêt du dépôt) seront versés à compter de ce moment et ce, pendant un an. Les intérêts s'accumuleront pendant cette année-là, mais ils ne seront pas composés.
>
> Il est important de noter que toutes les négociations en vue de conclure cette transaction ont eu lieu à la réserve de Westbank.

Au moment où cette décision a été prise, le chef de la bande était M. Ronald M. Derrickson et ses conseillers étaient MM. Brian Eli et Harold J. Derickson. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, à l'époque où la bande a investi dans les actions bancaires, M. Ronald M. Derrickson a pu arriver à une entente avec la Norbanque selon laquelle sa garantie, qui aurait pu éventuellement s'élever à plusieurs millions de dollars, serait ramenée à 250 000 $.

La bande a entrepris d'acheter des actions de la banque évaluées à environ 1 million de dollars. Il s'agissait là d'un investissement de taille. La situation méritait à l'évidence d'être examinée attentivement à cause des avantages financiers considérables que la réduction de la garantie avait apportés à M. Derrickson.

Ronald M. Derrickson a témoigné devant la Commission qu'il ne désirait pas influencer indûment les autres conseillers en ce qui concernait l'achat d'actions de la banque. Il a donc ménagé une réunion privée entre ceux-ci et MM. McBain et Fortier, les représentants de la banque. Ce fait est confirmé par les anciens cadres de la banque, qui ont témoigné devant la Commission. Interrogés par l'avocat de l'ancien conseil de direction de la bande, MM. Brian Eli et Harold Derickson ont apporté les précisions suivantes concernant la part qu'ils avaient prise à la décision :

> Q Now, Mr. Eli, you've been present in the course of this Inquiry and you've heard evidence in reference to the purchase of shares of the Northland Bank?
>
> A Yes.
>
> Q Would you please tell us as to what your recollection is as to when the discussions first arose in reference to the purchase of those shares based on my understanding that they were purchased in late November or December of 1983?
>
> A Ron had indicated to us that he had Byd McBain and Mr. Fortier were in the office to discuss the possibility of buying shares, and that he would like myself, Harold to meet them privately and then meet also, myself and Harold, together with them to discuss the possibility of buying the shares.
>
> I first met with them privately, discussed the possibility of buying shares, the dollar figure that we were buying them at and some of the questions that I asked him — our concern at that time was that Northland Bank was indicating to us in a very strong manner and cooperative manner that they were anticipating to put

in an outlet for the Band members and the Band itself for deposits where we would be exempt from taxation on our dollars.

This was very attractive to us at that time. In that light I was looking at the possible buying of shares as a very good investment.

Q Mr. Eli, were there discussions at those meetings or prior to those meeting in reference to the potential or the possibility of enticing a bank — maybe not the Northland Bank, but enticing a bank to locate in the Band office building?

A Yes, a number of years the majority of our Band banking was done with the Royal Bank. We were also approaching them. We felt that we had a good promise or acknowledgement that they were, at that time, in the '78/'79 period, or even before that, that they were willing to come and put up a deposit centre at the Band office or at one of our locations that we were trying to get them at.

We already were anticipating the settlement of the cut-off lands and also possibly the settlement of the highways on 9 and 10, so there would be a fair amount of cash coming to the Band itself and individuals.

Also after that, after the problem with the Royal Bank, that they weren't that interested or not going to follow through with their promise of putting an outlet we then approached Continental Bank, which again, they in turn said that they were willing and seriously looking at putting in an outlet again, within the Westbank Indian Band office, which was on Shannon Lake Road, which never came about.

After that discussion Northland Bank was approached — or Northland Bank approached us and we jumped into Northland Bank because they sounded more sincere than the other banks.

Q Were there discussions with the representative from the Northland Bank in reference to a Native banking program?

A Yes. During the time there was a lot of considerable problems with loans to individuals or bands itself, and Band businesses or Band companies or locatees or Band members.

The Federal Business Development Bank around that time had given a statement that they will no longer finance any type of development on reserve property, whether it was regarding an outside developer or a Band business or individuals.

So, the only resource of loans that we had available were the Department of Indian Affairs loans. With Department loans funds it was the taxed amount of dollars that they had available to us, and to get that it was a long process.

You're looking up to maybe six months to eight months to get that loan approved, and then, you know, it's very cumbersome and at that time things were going too slow for us. We were looking for alternate financing from outside sources, so we were looking at trust companies, anything that we could get into.

Q Now, when these discussions took place, and prior to the shares being purchased, where there discussions with the Northland Band representative in reference to Native banking between yourself and them?

A Yes. They wanted at that time to discuss about setting up a Native loans policy, setting up a whole separate program where it would identify and deal with specifically only loans to Bands or Band members on reserve.

Q Mr. Eli, you have reviewed the minutes of the various Band meetings that have been held prior to November/December of 1983. Is that correct?

A Yes, some of them.

Q Now, in your review of the minutes have you been able to determine whether or not there's any documentation referring to discussions prior to November/December of 1983 in reference to purchase of shares in the Northland Bank?

THE COMMISSIONER: Are you speaking here of Band meetings, Mr. McAfee?

MR. McAFEE: Yes. Band meetings, not Band Council meetings.

A The minutes that I've got, I've obtained those through different sources within our own group and I have yet to see the Band minutes that are held at the Band office, and I haven't — the ones I've got aren't, in my mind, completed. I feel that there's some minutes missing.

The minutes — it does not reflect that there was discussions on the shares purchase, but there is discussions regarding purchase of shares but it doesn't identify the Northland Bank.

Q Now, do you recall from your memory, without being able to refresh it from the minutes, do you recall any discussions prior to late November or December at a Band meeting in reference to the purchase of shares in a bank?

A Yes. During several meetings I remember we were talking about the problem of loans within the Band itself and its businesses and with individuals obtaining loans for development on reserve, and that we felt we should be buying into something to get an Indian Native policy for loans on reserve.

We did discuss us possibly buying shares into a trust company or into a bank, whatever was available to us.

Q I would like to now go to Mr. Derickson, if I might...

... Now, Mr. Derickson, were you present when the discussions took place in reference to the purchase of the Northland Bank shares?

A Yes, I was.

Q Could you tell me what you recollect in reference to the discussions on the purchase of those shares? First of all, do you have any recollection of any discussions taking place at the Band level prior to the decision being made to purchase the shares?

A Yes, it was discussed in general terms in relation to a general Band meeting in relation to that Council was wanting to invest in shares and looking at shares or some type of financial institution that would address some of our immediate concerns, alleviate some of our difficulties in raising capital monies for investments or developments and that type of thing.

Q Now, did you have discussions with representatives to the Northland Bank in reference to, number one, the potential of locating a bank branch in the Band office building?

A Yes.

Q Did you have discussions with officers of the Northland Bank in reference to a training program for Band members in the banking program?

A Yes.
Q Did you have discussions with representatives from the Northland Bank in reference to what they could offer by way of a Native banking program prior to you making the decision as to the acquisition of shares?
A Yes.
Q Now, were these some of the factors that you considered when you made the decision to purchase shares in the Northland Bank?
A That's right. That was some of the major things that I was concerned with; the idea of a financial institution on reserve, the Band having some type of investment in there through a share purchase would give us a foot in the door into a financial institution — the idea of a financial institution on reserve where some of our Band members that had monies they could deposit that would be interest free in relation to their — or I guess it would be income tax free in relation to their deposits on their income. This type of thing really appealed to me, because I was working and always have worked and still am in a lot of the job creation programs for the Band. That's one of my main portfolios.

I questioned them and quizzed them in relation to well what benefit is the Westbank Indian Band going to get out of this financial institution if it does take place that we invest, and so we went through the whole gamut in relation that we could end up with members involved in the financial institution in various capacities.

The direct benefit would be to the Band and the Band members, and that was all part and parcel of the decision to arrive at — to say, yes, we should purchase the shares. It sounded like a good, viable operation.

Q Mr. Derickson, during these discussions that you had with representative of the Northland Bank, did then Chief Ron Derric'.son insist that you meet with these individuals and discuss this particular transaction with them privately without anyone else present?
A Yes. I mean they both, Mr. McBain and Mr. Fortier were in my office. We probably spent about two or three hours going over the various ramifications and benefits that could be available to the Band in the event we decided to invest and we had a good, long discussion on it.
Q Mr. Eli, did you meet with the representative from the Northland Bank separate and apart from Harold Derickson and from Ron Derrickson?

MR. ELI:

A Yes, I did.
Q And at the conclusion of these various meetings a decision was made by Council which, I assume, was to invest in the Northland Bank?
A Yes. Prior to making that decision the three of us, I and Harold, met with them again together without Ron Derrickson. After the discussion me and Harold had talked about it. Then we went to the Council meeting.

(Transcripts: Volume LXII, pp. 9035–9048)

Résumé

En novembre ou décembre 1983, des conversations eurent lieu au sujet de l'achat d'actions de la Norbanque. Ron nous a dit que MM. McBain et Fortier se trouvaient dans le bureau pour discuter de la possibilité d'acheter des actions et qu'il aimerait que nous les rencontrions chacun en privé pour en discuter. Nous l'avons fait. La Norbanque s'est dite intéressée à ouvrir pour la bande et ses membres un comptoir où nos dépôts seraient exempts d'impôts. Cette proposition nous semblait fort alléchante et je tenais l'achat d'actions pour un très bon investissement. Nous étions très intéressés à nouer de bonnes relations bancaires car nous recevions d'importantes sommes d'argent en règlement des terres retranchées et de l'autoroute.

Nous avons fait des démarches auprès des banques Royale et Continentale afin qu'elles ouvrent un comptoir. La Banque Royale n'était pas intéressée mais la Banque Continentale voulait y réfléchir. Nous nous sommes adressés à la Norbanque parce que cette dernière semblait plus sincère que les autres. Il a été question d'un programme bancaire pour les autochtones. La Banque fédérale de développement avait déclaré à peu près au même moment qu'elle ne financerait plus de projets d'aménagement dans les réserves. Il ne nous restait que les Affaires indiennes comme unique ressource à notre disposition et elles mettaient beaucoup de temps à approuver les prêts.

Je me souviens qu'au cours des assemblées de bande, les débats ont porté sur la difficulté qu'avaient les bandes et les entreprises à obtenir des prêts. Nous avons sans doute abordé l'achat d'actions d'une société fiduciaire ou d'une banque. Nous nous sommes entretenus avec les gens de la Norbanque au sujet d'un programme de formation à l'intention des membres de la bande. Nous étions intéressés à établir de meilleurs liens financiers car, à notre avis, ces liens aideraient à créer de l'emploi pour les membres de la bande. Nous avons interrogé avec soin les agents de la Norbanque au sujet des avantages qu'ils pouvaient nous offrir. Nous avons eu un long et fructueux entretien avec MM. McBain et Fortier au sujet des diverses possibilités et avantages que pourrait retirer la bande. Chacun de nous s'est entretenu séparément avec les représentants de la banque. Après nos conversations, le conseil a décidé d'investir dans des actions de la banque.

M. Eli a subséquemment témoigné en contre-interrogatoire par M. Herbert, avocat du liquidateur de la Norbanque, ce qui suit :

Q Mr. Eli, first of all, did you, in your position as a Band Councillor, after discussions with McBain and Fortier, believe that, apart from the benefits the Band might receive in the sense of good bank relationships — and then you get in the bank as a tenant and the other matters you discussed — did you also believe that it was good value to buy these shares in the Northland Bank at the price they were being offered at?

A Yes.

Q All right. Was there discussion about that later with the Band Council, in the Band Council?

A Yes. As I stated earlier, I met them privately myself and I joined Harold Derickson in a discussion with him also. Then we went into a Council meeting and agreed to the purchase.

Q Was it the consensus in the Band Council itself that the shares were good value for the price that was being asked for them per share?

A Yes. Without looking or having the Band Council minutes available to me, I believe there was actually a motion passed. I'm not too sure. If I had those minutes I could show it to you.

Q You have them available, but not here at the present time?

A No, I don't have them. They're presently at the Band office, and I think that they are — at different times in the Inquiry McAfee has asked for them.

Q All right. Now, in your evidence — and I mean — if I didn't hear you correctly I'm sure you'll tell me.

You said that you recalled discussions in the Band Council about buying shares in trust companies or banks. You described various discussions. Was there specific discussions at the Band Council about buying shares in Northland Bank as opposed to any other bank?

A You're talking about the Band Council or general Band meetings?

Q Yes, I'm talking — I'm talking about Band meetings. I'm sorry, I confused you.

A Not specifically, no.

Q Oh, but there was at the Band Council meetings?

A Yes, at the time of the purchase, I think. We, at that time — after we met with them we held a Council meeting shortly right after the discussions.

Q All right. And you recall whether at a Band Council meeting there was actually a motion made which was passed authorizing the purchase of the million dollars worth of Northland Bank shares?

A I believe so. As I indicated earlier, I don't have those documents in front of me, but if I had them I could possibly go through them and see if there is such a document there. I believe there was.

Q You have those documents available to you?

A I said if I had those documents available to me I could look at them and —

Q I'm sorry, I'm confused. Where are they now?

A I indicated just a couple of minutes ago that they're at the Band office and we haven't been able to obtain them . . .

Q . . . Mr. Eli, you're aware, I presume that the Band paid for the shares by way of obtaining a long from the Northland Bank. Did you participate in negotiations for that loan?

A The loan with the Northland Bank?

Q Yes.

A I was informed through Ron Derrickson, I believe it is.

Q I see. Were you aware that as security for the loan to buy the shares in the Northland Bank, the Band pledged monies in a term deposit at the Continental Bank, where were Indian monies received from an expropriation. You were aware of that were you?

A Yes.

Q Was it ever discussed at a Band Council meeting that the Band was going to pledge that term deposit as security for the loan?

A At a Council meeting?
Q Yes.
A I'd have to look at the files I guess, the Council Minutes.
Q All right. I'd appreciate it if you'd do that.
A Okay.
Q Was it discussed at the Band Council meeting that the Band would have to put up security of some sort for the loan?
A It was probably covered in the Council minutes if there was.
Q You believe that would be in the minutes?
A Yes, I believe so.
Q All right. You'll examine them with Mr. McAfee, will you?
A Yes.
Q All right. Did you have any involvement in the repayment of the loan for $1 million by the Band to the Northland Bank? Are you aware of the circumstances under which it was repaid?
A To the point were — I believe where Ron Derrickson was dealing with the Northland Bank and dealing on our behalf, he would inform us of a decision, whatever happened with the Northland Bank, and it would be discussed in the Council minutes.

(Transcripts: Volume LXII, pp. 9125–9131)

Résumé

Je crois que les actions offertes représentaient une bonne valeur pour leur prix. Je crois que le conseil de bande a adopté une motion, mais je n'en suis pas sûr. Des actions d'une valeur d'un million de dollars ont été achetées. Je n'ai pas pris part aux négociations en vue d'emprunter de la Norbanque la somme nécessaire à l'achat des actions, mais je l'ai appris de Ron Derrickson. J'étais au courant de la mise en gage d'un dépôt à terme à la Banque Continentale. Ron Derrickson faisait affaire avec la Norbanque en notre nom et nous tenait au courant.

L'achat à l'automne de 1983 d'un gros bloc d'actions de la Norbanque soulève certaines questions. Ainsi, les avocats ont été incapables de trouver une résolution du conseil de bande à ce sujet. De plus, M. Norman Schwartz, l'administrateur de la bande et son agent financier en chef, ne semblait pas très au courant des détails de l'opération. Cette méconnaissance d'une transaction aussi importante pourrait étayer l'allégation qu'elle comportait certaines irrégularités.

Après avoir examiné toutes les preuves, tant orales qu'écrites, j'ai conclu que ni le chef Ronald M. Derrickson ni Brian Eli et Harold J. Derickson n'ont été coupables d'abus de pouvoir en effectuant l'investissement en question.

Le cas de Ronald M. Derrickson et de l'investissement dans des actions de la Norbanque pouvait donner prise à des allégations de conflit d'intérêts. Y a-t-il eu abus de pouvoir de la part de Ronald M. Derrickson ou des conseillers? Je suis plus porté à qualifier leurs actions hâtives et cachées de manquement à la procédure plutôt que d'un «abus de pouvoir» réel. Je crois que, dans le cas d'un investissement de ce genre, un abus de pouvoir réel exigerait par exemple qu'il y ait

corruption ou abus de confiance. Or, je n'ai pas constaté ce genre de conduite ici.

Quant au conflit d'intérêts, M. Ronald M. Derrickson aurait probablement dû s'abstenir de voter pour ou contre cet investissement à cause de ses rapports personnels avec la banque. On pourrait donc dire qu'il était dans une situation de conflit d'intérêts. Mais je n'ai pas conclu que ses motifs étaient incorrects ou corrompus. Je crois que sa participation, quoique peut-être imprudente et regrettable, ne mérite pas d'être qualifiée d'abus de confiance. Je ne peux pas m'empêcher d'observer que de nombreux problèmes auraient pu facilement être évités si une ligne de conduite plus systématique et conforme aux usages avait été adoptée dès le début.

Il me semble que le chef et ses conseillers ont commis une erreur en ne tenant pas les membres de la bande au courant et en ne soumettant pas un investissement aussi important à leur approbation. Je n'arrive toujours pas à comprendre pourquoi ils n'ont pas tenu de consultations en règle avec leurs membres sur cette question. Cette omission a attisé dans une large mesure la controverse qui a éclaté après la faillite de la Norbanque. Nous avons là un exemple typique du genre d'ennui que peut causer l'absence de divulgation entière.

Une question qui s'est posée de temps à autre pendant l'enquête concernait la mesure dans laquelle la bande doit être consultée sur les décisions prises ou sur le point de l'être par ses dirigeants. En fait, il m'a semblé que, même aujourd'hui, les différents groupes de la bande sont loin d'être unanimes sur ce chapitre. Généralement parlant, il m'a semblé que les «non-initiés» voulaient que tout soit approuvé par les membres de la bande, alors que les «initiés» étaient beaucoup moins pressés de convoquer des réunions générales pour discuter de la ligne de conduite qui devrait être adoptée ou qui l'avait été. Ce clivage se retrouve dans toutes les organisations politiques du monde, et un gouvernement de bande doit évidemment garder le juste milieu entre l'efficacité et le processus démocratique. Les dirigeants d'une bande, comme ceux de tout gouvernement d'ailleurs, sont d'abord tenus de gouverner : c'est dans l'ordre des choses et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils ont été élus. Tout organisme démocratique doit trouver un moyen terme entre deux excès contraires : celui de gouverner par référendum, sans tenir le timon, et celui de déclarer comme l'homme d'État anglais, Edmund Burke, qu'il agirait comme il le jugerait bon lui-même et non comme ses électeurs le souhaiteraient.

Bien des décisions gouvernementales doivent être traitées confidentiellement de façon à protéger l'intérêt public. De même, il appartient à un gouvernement de bande ou à tout autre gouvernement de prendre les décisions administrative qui lui reviennent de droit sans en référer chaque fois à ses membres. S'ils agissaient autrement, les gouvernements de bande n'auraient plus leur raison d'être et perdraient toute

leur efficacité. De plus, il est nécessaire que certaines décisions soient prises rapidement pour donner les meilleurs résultats.

Un exemple d'une affaire où la confidentialité était importante a été donné pendant l'enquête. Il me semblait que le chef et ses conseillers avaient exercé à juste titre leur pouvoir de décideurs lorsqu'ils avaient, (sans consulter la bande sur les détails) mis au point l'achat d'une propriété portant le nom de Gallagher's Canyon. La bande avait ultérieurement convenu en principe d'acheter des terres supplémentaires avec les fonds qu'elle recevrait en compensation des terres retranchées. Si un vendeur venait à apprendre que le gouvernement d'une bande avait adopté une résolution approuvant ou prévoyant l'achat de sa propriété, il ajusterait sûrement son prix en conséquence. Et l'ajustement ne serait pas à la baisse! Il me semble que, pour conserver de solides pouvoirs de négociation, les dirigeants d'une bande doivent avoir une liberté de manoeuvre assez grande lorsqu'ils négocient l'achat ou la vente d'une terre. La bande nuirait à ses intérêts, du point de vue financier, si elle permettait à un vendeur de savoir qu'elle avait la ferme intention d'acheter une parcelle de terrain particulière. Gallagher's Canyon était un bon exemple d'un cas où la pleine divulgation antérieure d'une transaction proposée aurait pu porter préjudice aux intérêts financiers de la bande. L'affaire exigeait une certaine discrétion dans l'intérêt général. Toutefois, j'ai conclu qu'il n'existait presque aucun parallèle entre ce cas et l'achat d'actions de la Norbanque.

Cette dernière transaction était une vente d'actions. Évidemment, la banque tenait beaucoup à vendre ses actions. La preuve ne m'a certainement pas donné l'impression que les actions étaient en quantité si limitée qu'il était urgent de prendre une décision. Le témoignage des agents de la banque et leurs actes tendent, en substance, à montrer que c'était eux et non la bande qui étaient les requérants.

Je n'arrive pas à comprendre pourquoi on a négligé de consulter la bande. Cette étrange absence de consultation est aggravée par le fait que la bande n'a pas été informée des démarches qui avaient été entreprises. Si le processus de consultation avait été plus ouvert dans le cas de l'achat des actions de la Norbanque, une grande partie de la controverse et des rumeurs aurait pu être étouffée dès le début. La divulgation devait manifestement être totale à cause des rapports d'envergure qui existaient entre M. Ronald M. Derrickson et la Norbanque.

Si les autres membres du conseil, soit MM. Brian Eli et Harold J. Derickson, connaissaient l'ampleur de ces rapports, ils auraient dû insister pour que la divulgation de l'affaire et la participation de la bande soient beaucoup plus rigoureuses. Mais leur connaissance de ces rapports ne pouvait manifestement pas être aussi complète que celle de M. Derrickson lui-même.

Parce qu'il y avait clairement possibilité de conflit d'intérêts et que les sommes en jeu étaient considérables (dans les deux cas), la situation exigeait la plus scrupuleuse honnêteté de façon à éviter la moindre apparence d'inconduite ou d'intentions répréhensibles. Or, en agissant comme ils l'ont fait, les responsables ont tout fait pour éveiller les soupçons.

M. Ronald M. Derrickson a répondu assez vaguement lorsque l'avocat de l'ancien chef et de l'ancien conseil lui a demandé quelles discussions avaient été tenues avec la bande concernant l'achat des actions :

> [Traduction]
> R J'ai peut-être indiqué une ou deux fois que l'opération serait vite profitable. Je ne peux l'affirmer avec certitude, mais je suis sûr que, si les actions étaient à vendre à ce moment-là, l'idée m'aurait traversé l'esprit.
> Q M. Derrickson, avant que la décision soit prise d'acheter les actions, soit à la fin de novembre ou en décembre 1983 si j'ai bien compris, vous souvenez-vous si la question de l'achat des actions a été discutée à une réunion de bande?
> R Je ne peux pas me souvenir. Des jours, je suis sûr qu'elle a été discutée et d'autres, je ne sais plus. Alors, je ne peux pas dire si — vous savez, j'ai parlé à certains membres de la bande et ils m'ont dit qu'ils étaient sûrs d'en avoir discuté.
>
> Mais je ne peux vraiment pas dire : «Voici ce qui a été dit à telle ou telle date». Plusieurs membres de la bande, dont un grande nombre qui sont ici, m'ont dit que nous avions discuté de l'achat d'actions avec eux.
>
> (Transcription, Vol. XVII, p. 9947)

Je ne peux m'empêcher de m'interroger sur les raisons de ce manque d'empressement à faire ratifier l'investissement par la bande. À l'évidence, une bande pourrait avoir bien des raisons légitimes d'investir dans la Norbanque. MM. Eli et Harold J. Derickson donnent ci-dessus celles qui les ont incités à favoriser l'investissement. Ces raisons sont valables et justifiables. C'est pourquoi je juge tout à fait inexplicable que la bande n'ait pas été consultée comme elle devait l'être ou, à tout le moins, qu'elle n'ait pas été informée de la transaction après coup.

Lorsque l'avocat du chef et de ses conseillers à l'époque l'a questionné à ce sujet, M. Ronald M. Derrickson a répondu ce qui suit :

> Q Now, Mr. Derrickson, that was one of the considerations you had when you negotiated for the purchase of shares in Northland Bank. Are there others that come back to your memory today in reference to why you had a particular interest in purchasing shares of the Northland Bank?
> A Well, at the time, unwisely or not, I figured that we would make — that the shares were down, the market was somewhat in a —

you know, that the economy at that time was difficult and the shares were down in price.

I thought that the potential of where they had been before, there was potential for us to double our money at least on the shares. They were paying dividends and we received dividends right up until the curatorship was announced.

But the main consideration of buying the shares was, you know, we certainly didn't buy the shares thinking that we would lose the money. We bought the shares thinking that we would make a profit on them, that they would be a good long term investment, but they would also become security.

Although the Bank Act prevented us from using them as security to Northland Bank, we could certainly use them as security at other banks.

One of the things that Indian Bands generally lack is any form of security.

Q Mr. Derrickson, were there discussions with the Northland Bank people in reference to setting up a branch or setting up a deposit service to make it available to the Westbank Indian Band members?

A Yes, but they took the long route around. They were dubious — a little bit redneck maybe in some of their knowledge of Indian business, and keep in mind at that time that we bought the shares they had a major Indian band as an investor.

I think at that time they owned seven or eight per cent. That was the Erminskin Indian Band. They had an appointment and a director. They appointed, I think, their business managers or their lawyers or their director. He represented their interests there.

So it wasn't all completely new and foreign to us, but I think the major consideration was the fact that we would have access and it would open the doors and we would have an ongoing ability to access funds, especially if they located a bank branch on the reserve.

I think, as one of the other Councillors said — I can't remember who — we had entertained and negotiated with — I think they said two banks, but we negotiated with the Royal Bank to open a deposit centre on the reserve.

We negotiated with the Continental Bank, and I've forgotten the other one.

Q Would it be Royal Trust?

A Possibly, I can't remember.

Q Mr. Derrickson, was there consideration in reference to tax benefits as far as Band members were concerned, if you could locate a bank within your new building?

A Well, the consideration was there. That is not a consideration any more, because money earned on reserve, even if you deposit it in a bank, is not taxable any more. There's some court cases that support that.

But, at that time, interest on deposits was a very key thing in our mind. A lot of our members if they have large term deposits — and I can remember one specifically, I won't use their name, had about $500,000 in a term deposit and was receiving about 4.5 per cent return on it.

What we wanted to do was get our Indians in a situation where they could become well aware of the differences in interest rates and to get them the maximum benefit they could from these rates.

Q Mr. Derrickson, at the times that the shares were purchased by the Westbank Indian Band did you have strong personal feelings in reference to the purchase of those particular shares, and in fact, did you purchase shares yourself?

A Well, I had strong personal feelings to a little over a million dollars of my own money went into the purchase of shares in the bank. (my underlining)

(Transcripts: Volume LXVII, pp. 9943–9946)

Résumé

Je croyais que les actions de la Norbanque se vendaient à un bon prix. Je pensais pouvoir doubler notre investissement. Nous estimions pouvoir utiliser les actions comme garantie pour nous aider à emprunter ailleurs. Une des choses qui fait défaut aux bandes indiennes, c'est qu'elles n'ont habituellement rien à offrir en garantie. La banque affirmait qu'elle ouvrirait une succursale, mais elle affichait une certaine prudence à cet égard. Vous devez vous rappeler que la banque avait déjà un investisseur important dans la bande indienne d'Erminskin. Notre grande préoccupation consistait à instaurer de meilleures relations bancaires. J'étais tellement convaincu que les actions étaient un bon achat que j'en ai achetées moi-même pour plus d'un million de dollars.

En fait, la bande a acheté d'autres actions d'une valeur de 250 000 $ au printemps de 1984. Elle a emprunté des fonds de la Norbanque à cette fin. En matière financière comme en d'autres, tout est relatif, mais il est impossible de nier que cet investissement était considérable pour la bande et comptait très clairement parmi les questions qui auraient dû être soumises à l'examen de toute la bande . De plus, il était extrêmement important (à cause de la situation particulière du chef qui avait des rapports très suivis avec la banque et qui recevait à peu près à la même époque des avantages substantiels de celle-ci) qu'il y ait au moment opportun divulgation complète, claire et honnête de la transaction. Il me semble que tous les détails de celle-ci n'ont été connus que lorsque les dépositions ont été recueillies pendant l'enquête. Les membres ont appris bien tardivement l'étendue de leur investissement dans la Norbanque.

La faillite de la Norbanque en septembre 1985 a rempli certains membres de la bande indienne de Westbank d'une inquiétude qui approchait de la panique. M. Ronald M. Derrickson a critiqué (à bon droit) les termes incendiaires utilisés par le Comité d'action et son agent, M. Kayban. Cependant, dans une certaine mesure, il était l'auteur de ses propres malheurs, en ce sens qu'en n'étant pas franc avec la bande et en ne lui donnant pas à point nommé toutes les informations requises au sujet de l'investissement dans la Norbanque, omission inexplicable, il a largement contribué, avec son conseil, à l'inquiétude et aux informations erronées qui semblent avoir circulé sur la réserve. Si on laisse les gens dans le noir, comme c'est le cas en l'occurrence, il faut

s'attendre à ce qu'ils tirent les mauvaises conclusions. L'incertitude peut éveiller les pires soupçons, et c'est ce qui s'est passé ici. Je crois que ces soupçons expliquent le ton hystérique des allégations formulées par le biais de M. Kayban. Les faits constituent habituellement le meilleur remède à la rumeur. Si les membres de la bande avaient vraiment compris les événements survenus en 1985 et 1986, je crois que beaucoup d'exagération aurait pu être évitée.

D'après mon analyse de la preuve et des témoignages concernant l'investissement dans les actions de la Norbanque, je crois qu'il existe plusieurs raisons valables pour lesquelles cet investissement aurait pu être favorable à la bande indienne de Westbank.

Il est vrai que les banques hésitent trop souvent à prêter des fonds aux Indiens ou aux entreprises indiennes. Il ne faut pas nécessairement leur jeter la pierre, car elles ont eu de mauvaises expériences. Elles ne sont pas de nature ni en principe des établissements charitables, et elles ne sont pas habituellement considérées comme tels par elles-mêmes ni par les autres. Elles existent pour fournir un profit à leurs actionnaires. Comme nous le savons, la prise en gage des terres indiennes ou des effets situés sur celles-ci fait problème. Tous ces facteurs déterminent si oui ou non un Indien ou une bande indienne aura facilement accès aux marchés des prêts et des capitaux, surtout dans le secteur bancaire. Le chef et le conseil de la bande indienne de Westbank voulaient établir des liens privilégiés avec une banque à charte afin d'obtenir plus facilement des fonds pour les particuliers et les entreprises, intention qui est louable et méritoire. Il faut aussi féliciter le chef Derrickson d'être subséquemment devenu membre du conseil d'administration. Plus et non moins de dirigeants indiens devraient suivre son exemple.

De là provient ma difficulté à comprendre pourquoi il a hésité à consulter la bande sur cette décision ou à lui révéler franchement les particularités de l'investissement. Étant donné l'envergure de ses rapports avec la banque, l'absence d'explications ou d'assurances ne manquerait pas d'éveiller les soupçons des membres de la bande qui ne connaissaient pas les faits. Il est regrettable, pour ne pas employer un terme plus fort, qu'il ait fallu attendre l'enquête pour connaître toute l'histoire.

Autre question qui appelle des commentaires au sujet de l'achat des actions de la Norbanque, cet investissement ne semble pas avoir fait l'objet d'une analyse financière. Dans le statut administratif de la bande établissant le poste d'administrateur de réserve indienne, ce dernier est appelé à agir conjointement avec le trésorier de la bande en ce qui concerne l'achat et la vente de valeurs par le conseil, et à généralement contrôler et superviser toutes les questions liées aux finances de la bande. Or, la preuve montre clairement que M. Norman Schwartz, l'administrateur de la réserve indienne, n'a pas participé à l'évaluation de l'investissement dans les actions.

Interrogé par l'avocat de la Commission au sujet de l'investissement dans la Norbanque, M. Schwartz a répondu ce qui suit :

Q Now, in or about that time, and I'm talking about the end of 1983, the Band invested a substantial amount of money in the Northland Bank. There was about a million dollars borrowed and used for the purchase of shares in the Northland Bank. Do you remember that?
A I remember we have shares in the Northland Bank, yes.
Q Can you tell me how the decision was arrived at to invest the money in the Northland Bank?
A Well, to be honest with you, I was not involved in the decision. The Chief and Councillors made that decision themselves, and I think they were together with a lawyer at the time, and I was not present.
Q Was there any legal advice taken that you know of? Do you know the lawyer that was involved at all?
A Graham Allen, I believe, was the legal adviser at that time.
Q Did you ever meet a Mr. Byd McBain?
A I have met Byd McBain once, but I don't know him on a personal basis.
Q Did you meet him about the time that the shares were bought in the Northland Bank?
A I couldn't say that for sure.
Q Did you discuss the purchase of shares in the Northland Bank with Chief Derrickson?
A I think that it was reported to me, yes, that we had shares in the bank.
Q A million dollars worth?
A I think it was a fraction over a million, or in that area. That was the value. I don't think they paid that much for the shares.
Q Did you discuss with the Chief or any of the members of the Council about any advantages or disadvantages of buying shares in the Northland Bank?
A No, I did not because, you know, when you get into the politics of the Band you're — I'm not involved. I think that that was a political sense.
Q Do you consider that was a political decision or just a plain investment decision?
A Well, it was an investment, and it was the Band's money. I don't think that the administrator should be involved in that particular area.
Q Well, other than I see you're charged with some duty with regard to the purchase of securities.
A Oh, yes. Well, I am, sure. I have many charges with the — right today, if the Westbank Indian Band wanted to go and get some money, who would they go to? They wouldn't get it on the signing of a Chief or a Councillor. It would have to be my signature if they wanted to get a line of credit. So, you know that's — but it's not necessary that I was involved in the designation of those shares.
Q Okay. So when the shares were bought by the Band, and I'm not talking about the period of about November/December, 1983, did

you know about the purchase of the shares before they were bought?

A No, I did not.

Q So you weren't privy to that decision at all?

A No, sir. . . .

Q . . . Did you have any discussions with Ron Derrickson about the purchase of those shares?

A No, I wouldn't say that I had any discussion. He just told me that they had purchased these shares, and that's all I can recall.

Q And there was a bank loan taken out to finance the purchase of those shares, was there not?

A Probably there was.

(Transcripts: Volume XLVII, pp. 6816–6819)

Résumé

Je me souviens que nous avions des actions de la Norbanque. Je n'ai pas participé à la décision. Les conseillers et l'avocat Graham Allen, je crois, ont pris part à cette décision. Je ne sais pas si je connaissais M. Byd McBain au moment de l'achat des actions. J'ai appris la décision; je n'ai pas participé aux entretiens à ce sujet. C'était un investissement de l'agent de la bande. Je ne pense pas qu'un administrateur devrait s'occuper de ce genre de question. Ron Derrickson m'a dit que la bande avait acheté des actions et c'est tout ce dont je me souvienne. Sans doute a-t-on emprunté d'une banque pour financer l'achat des actions.

Il me paraît évident que toute bande moderne et urbaine a besoin de conseils financiers compétents et informés. Le procès-verbal des témoignages ne semble pas montrer que le chef ou ses conseillers aient tenté d'obtenir une analyse financière de ce projet d'investissement. M. Schwartz affirme n'avoir eu aucun rôle à jouer dans cette affaire. C'était peut-être comme ça que l'entendaient le chef et ses conseillers. Mais il me semble qu'il aurait été hautement souhaitable que les dirigeants consultent un professionnel du secteur financier qui les aurait aidés à évaluer l'investissement. Je suis sûr que les conseils d'une personne habituée aux investissements auraient rassuré MM. Brian Eli et Harold Derrickson. Le chef Ronald M. Derrickson avait une expérience raisonnable des investissements, mais à cause de l'étendue de ses propres rapports avec la banque, il aurait été préférable qu'il obtienne des conseils de l'extérieur sur cette question.

Les bandes indiennes modernes qui ont des fonds considérables à leur disposition ont besoin de bons conseils financiers. Étant donné l'importance de l'investissement dans la Norbanque, l'absence d'une analyse financière professionnelle me trouble.

M. Schwartz a parfois été appelé l'administrateur de la réserve, mais il semble qu'il se considérait davantage comme un gestionnaire de bureau. Il est douteux que quelqu'un ait jamais rempli les fonctions qu'envisageait M. David Sparks, du Ministère, lorsqu'il a établi dans un statut administratif la description de poste d'un administrateur de réserve. Par conséquent, il aurait été prudent pour les dirigeants de la

bande d'obtenir les conseils d'une tierce partie qualifiée. Je suis loin d'être certain que le résultat aurait nécessairement été meilleur ou différent, mais dans ce genre de situation, non seulement les responsables de décision doivent-ils avoir des motifs honnêtes, mais ils doivent veiller à éviter toute apparence de malhonnêteté.

Cela aurait très bien pu être l'un des problèmes de l'investissement dans la Norbanque. Si la situation dans son ensemble avait été bien analysée, et si le chef Derrickson avait été interrogé sur ses rapports avec la banque et d'autres points, je suis sûr que les choses se seraient passées autrement. Tout conseiller financier compétent aurait immédiatement vu que les suites seraient désastreuses si les plus grands soins n'étaient pas pris et si la divulgation n'était pas totale. Le chef et les conseillers auraient donc pu éviter de commettre les bévues qui ont fait dégénérer la situation en un véritable cauchemar sur le plan des relations publiques.

Je crois que le chef et le conseil ont décidé d'investir dans la Norbanque pour des motifs qui étaient compréhensibles et fondés. Cependant, ils ont commis une grave erreur de gestion et de jugement en n'obtenant pas une analyse indépendante de la transaction et en ne faisant pas toute la lumière sur leur projet. Ils ne méritent certainement pas des louanges pour cette omission, mais c'est M. Ronald M. Derrickson qui doit porter la plus grande partie du blâme, car ni l'un ni l'autre de ses conseillers n'aurait pu avoir la connaissance détaillée qu'il avait lui-même de ses propres affaires. De plus, contrairement au chef Derrickson, ni l'un ni l'autre n'avait une expérience appréciable des affaires.

Ultimement, l'investissement s'est révélé désastreux car les actions ne valent plus rien. La bande a perdu aux environs de 1 250 000 $. Cependant, il est trop facile de porter un jugement rétroactif et, comme nous le savons fort bien, un grand nombre de particuliers et de sociétés ont perdu des sommes considérables dans l'effondrement de la Norbanque et de la Banque commerciale du Canada. Et, dans bien des cas, il ne s'agissait pas de nouveaux venus sur les marchés financiers. Comme la plupart des investissements, celui en l'espèce comportait des risques, mais le chef et les conseillers étaient conscients des avantages appréciables qu'apporterait à la bande l'établissement de liens solides avec une banque. Leurs raisons étaient légitimes, et il ne convient pas de censurer leurs décisions après coup.

En fait, des prêts considérables ont été obtenus de la Norbanque pour l'achat de terres à Gallagher's Canyon. De même, c'est la Norbanque qui a prêté les fonds pour l'érection de l'immeuble de la bande et l'acquisition de la glissoire d'eau connue sous le nom de Wild'N'Wet. Je traite plus longuement de cette glissoire ailleurs dans ce rapport, au chapitre intitulé «Investissements de la bande» (chapitre 5).

Au moment de l'effondrement de la Norbanque, la bande, par le biais de son avocat, y avait des dépôts d'environ 3 millions de dollars, en plus des actions qu'elle avait achetées, et il lui restait à remettre à peu près la même somme en prêts qu'elle ou sa compagnie de développement avait contractés.

Était-il prudent pour la bande de placer tout son argent dans la Norbanque? Je suppose qu'il y a autant de réponses à cette question qu'il y a de points de vue, mais je ne suis pas prêt à dire que le placement était mauvais. M. Ronald M. Derrickson a été administrateur de la banque jusqu'en août 1985. Lui et ses conseillers avaient décidé d'appuyer la banque au moyen d'investissements et de dépôts, et en conformité avec cette position, ils ont choisi d'y déposer de grosses sommes d'argent. En retour, la Norbanque a consenti des prêts appréciables à la bande, ce qui fait que, dans cette mesure, l'objectif initial du chef et des conseillers a été réalisé.

La bande avait sans doute vis-à-vis cette banque des découverts importants, soit environ 4 à 4,5 millions de dollars, (y compris les actions), mais elle avait aussi obtenu des prêts considérables. Comme je l'ai noté ci-dessus, il me semble qu'en 1987 les parties ont fait des efforts sérieux pour régler le problème de l'écart entre les débits et les crédits, ou encore entre les dépôts et les prêts. Il me semble possible de parvenir à une solution, et je dois laisser à ceux qui sont concernés par le gouvernement de la bande de décider ce qui peut être fait. On ne trouvera sans doute pas de solution parfaite, mais on peut espérer que le préjudice financier causé à la bande par la faillite de la banque pourra être limité.

L'affaire de la Norbanque montre que le chef et les conseillers d'alors ont gravement manqué à leurs obligations en omettant : 1) d'associer la bande à la décision d'investir; et 2) de l'informer à temps des détails de l'investissement.

M. Ronald M. Derrickson craignait-il subconsciemment, à cause de l'envergure de ses propres rapports financiers avec la Norbanque, d'être critiqué pour y avoir investi des fonds considérables de la bande? Je crois que, quand tous les faits seront connus, la réponse à cette question sera négative. Mais en agissant comme il l'a fait ou, pour être plus juste, en n'agissant pas comme il aurait dû le faire, il a rendu un très mauvais service à lui-même et à ses conseillers et il a inutilement alarmé les membres de la bande. L'investissement a soulevé une vive controverse. Si la procédure qui a été suivie à ce moment-là avait été plus systématique et plus ouverte, je suis convaincu que cette controverse aurait pu être évitée en grande partie. J'espère qu'une leçon pourra être tirée de ces événements de façon que ce genre de piège puisse être évité à l'avenir.

Chapitre 5

Investissements de la bande

La Commission a examiné certains investissements de la bande afin de déterminer s'il y avait possibilité de conflit d'intérêts. Ces quinze dernières années, la bande indienne de Westbank s'occupe activement d'un certain nombre d'entreprises et d'investissements. En 1974, elle a constitué en société la Westbank Indian Band Development Company afin d'aménager ce qui est devenu le lotissement résidentiel de Lakeridge Park dans la réserve nº 10. C'était la première des filiales que la bande a créées ou acquises. Au fil des ans, la bande, par l'entremise de ses entreprises d'aménagement et de construction, a exercé des activités dans les domaines de l'immobilier, de l'assurance, des voyages, de la construction, de l'encadrement, des soins personnels et des loisirs. Ces entreprises ont plus ou moins réussi. Récemment, la bande a dû réduire ses investissements, car certains n'étaient tout simplement pas rentables. D'autres ont donné de bons résultats et demeurent viables.

La question des investissements effectués par les bandes indiennes doit être abordée avec prudence. Ils diffèrent des investissements d'une entreprise privée non indienne en ce sens qu'un investissement peut parfois sembler ne pas être rentable, si l'on en fait une analyse purement économique, mais il peut avoir d'importantes retombées. Ronald Derrickson a apporté un témoignage éclairant sur les particularités de la société indienne qu'il faut prendre en considération dans ce domaine :

> Q Mr. Derrickson, what was the state of affairs as far as the welfare system in 1976/77 within the reserve?
>
> A Well, I don't know really. I never liked welfare. I never liked that word and I never liked what it did to our people.
>
> But you know, we've always had that. That's always been a major part of our funding and a major part of our problem. I can remember one occasion, Bill Derrickson was Councillor. He was handling the welfare system and people who make applications.
>
> He went away for two weeks, and during that two weeks anybody that came in and gave me a hard story I wrote them a cheque. When he got back I was in trouble right up to here. From that point on they kept me away from them, because I believed everything, you know? It just seemed reasonable to me.
>
> I've hated that system, but it's always been a part of our reserve system. I think it always will be as long as there's an «Indian Act», because welfare has to do with lack of discipline, you know, or lack of ability or lack of opportunity, lack of confidence or apathy or all together. It's something I wish there was a cure for, but, you know, I think the cure for most of that problem is getting rid of the Indian Act.

I agreed with Harold Derrickson, maybe not the exact way he would lay it out, but there'll always be welfare and it will always go as long as we have the present «Indian Act» and people like, like I say, Mr. Hobbs running our affairs.

Q Mr. Derrickson, you had a belief, or the Council had a belief, that people that were on welfare should endeavour to the best of their ability to contribute to the Band affairs. Is that correct?

A Well, that's right. It's reasonable, if you have somebody who is on welfare, and if he's working for that welfare, for the benefit of the Band, he's a Band member. He'll benefit eventually. Eventually the Band will get into a position where it doesn't need that sort of thing, where the disciplines are created and put into place so people have more pride in themselves and more opportunity.

It's a question of building opportunity. I know the criticisms. It's all right for you to talk. You, you're well off. You're not on welfare. What about us?

But, I mean, it all has to start somewhere. It won't start where we're fighting with each other all the time and where we're not developing opportunities so we can take advantage.

(Transcripts: Volume LXV, pp. 9738–9740)

Résumé

Je n'ai jamais aimé le bien-être social. C'est un mot que je n'ai jamais aimé et je n'ai jamais aimé ce que cela a fait à notre peuple. Mais cela a toujours été une partie importante de notre financement. Je déteste ce système, mais il a toujours fait partie de notre régime de réserve. Le bien-être social est lié à l'absence de discipline, à l'absence de possibilités ou à l'apathie. Je pense que le remède à la plupart de nos problèmes, c'est l'élimination de la *Loi sur les Indiens*.

Le conseil et moi pensions que les gens qui vivaient du bien-être social devraient travailler dans l'intérêt de la bande. Cela forme le caractère et un jour, les gens seront plus fiers d'eux et auront plus de possibilités. Il y a un début à tout et rien n'avancera tant que nous passerons notre temps à nous disputer.

Il y a une morale dans la déclaration de M. Derrickson. En effet, par le passé (et de nos jours), bon nombre d'Indiens se sont retrouvés hors des grands courants économiques. Je pense que, s'ils peuvent mieux réussir sur le plan économique, leur vie et celle de leurs descendants en seront améliorées. Les prétendus échecs dans ce domaine ne sont pas nécessairement mauvais. Souvent, les responsables de l'expansion économique dans les bandes indiennes n'ont pas la tâche facile, et les progrès peuvent être quelque peu sporadiques. Le taux d'échec apparent sera trop élevé pour un comptable aux yeux d'aigle, mais il faudra reconnaître que certains de ces échecs donneront lieu, en fin de compte, à de nouvelles attitudes et à un sens de la discipline, qui est essentiel dans n'importe quel domaine.

Les investissements de la bande indienne de Westbank ont pris beaucoup d'ampleur à la suite du règlement de la revendication relative aux terres retranchées et de l'afflux de capitaux qui a suivi. Les réserves de Westbank étaient bien situées pour tirer profit de la croissance

économique de la région de Kelowna. L'économie locale s'est développée dans les années 70, mais peut-être pas aussi rapidement que certains ne l'avaient prévu. Des membres de la bande ont critiqué les anciens dirigeants pour certaines de leurs décisions en matière d'investissement ainsi que pour leur gestion des affaires. En particulier, l'acquisition et la gestion, par l'ancien conseil, des sociétés Wild'N'Wet Waterslide, Chancery Hair Design Ltd. et Toussowasket Custom Framers Ltd. ont été remises en question au cours de l'enquête.

Il convient de noter que des fonds ont été également investis dans une entreprise de design intérieur. Les dirigeants élus en 1986 ont décidé de fermer le commerce, décision que n'approuvaient pas les anciens dirigeants. Je ne veux pas entrer dans les détails, car je pense qu'il s'agit là d'une question sur laquelle des gens raisonnables peuvent avoir une opinion différente. Je n'ai pas vu de conflit d'intérêts; ce cas illustre simplement les vicissitudes de la vie économique. On pourrait critiquer les anciens dirigeants d'avoir des vues trop expansionnistes, mais on pourrait également soutenir que les dirigeants actuels ont agi trop précipitamment en fermant l'entreprise de design. Lorsque le marché est à la hausse, il est payant d'avoir des vues expansionnistes et lorsqu'il est à la baisse, il vaut mieux investir de façon prudente. Pour les questions économiques, il faut savoir prendre des décisions au bon moment, et seul le temps permet de dire si une personne a du talent ou si elle a eu simplement la chance de tomber sur de bons investissements. L'entreprise de design a échoué, mais elle aurait pu réussir, offrant dès le début des possibilités d'emploi manifestes aux membres de la bande. Je ne suis pas porté à critiquer cette opération spéculative malgré la fin malheureuse qu'elle a connue; l'effort déployé n'a pas porté ses fruits, mais, naturellement, cela arrive à une quantité d'entreprises.

En décembre 1984, la bande de Westbank a acheté une participation de 50 p. 100 dans une installation touristique connue sous le nom de Wild'N'Wet Waterslide. La bande avait conclu avec la bande de Fort Nelson une entente selon laquelle chaque bande achèterait des anciens propriétaires (non-Indiens) une participation de 50 p. 100 dans l'entreprise. Il s'agissait d'une société à responsabilité limitée, située dans la réserve n° 9, où elle était exploitée selon un bail de détenteur. L'entreprise fonctionnait depuis environ 1980 et semblait être viable. Les deux bandes ont contribué de façon égale, versant un acompte élevé. La bande de Fort Nelson a fourni environ 385 000 $ en espèces, tandis que la bande de Westbank a donné des terres d'une valeur équivalente. Le solde (environ 900 000 $) devait être financé par emprunt par chacune des bandes. En définitive, la bande de Fort Nelson n'a pas assumé sa part du financement, ce qui a obligé la bande de Westbank à emprunter le montant total à la Norbanque afin de conclure l'affaire avec les anciens propriétaires.

Une partie des terres que la bande de Westbank a données aux anciens propriétaires à titre d'acompte appartenait à l'origine à l'ancien

chef Ron Derrickson. La bande a versé à M. Derrickson 124 000 $ pour deux parcelles de terre situées dans la réserve nº 10. Il semble que l'achat de ces propriétés par la bande n'ait pas été divulgué à l'ensemble des membres de la bande. En fait, lors de la discussion de l'achat de la société Wild'N'Wet à une assemblée de la bande, l'impression qui se dégageait était que la bande avait seulement fourni des terres et qu'elle n'avait rien déboursé dans cette affaire. L'argent payé à M. Derrickson par la bande pouvait bien représenter la juste valeur marchande de ses terrains; les anciens propriétaires de la Wild'N'Wet ont accepté cette valeur. Toutefois, la transaction soulève des questions de conflit d'intérêts. Pourquoi les terres appartenant au chef étaient-elles incluses dans l'affaire? La bande aurait-elle pu utiliser d'autres terres et éviter ainsi un débours? Ce sont là des questions que certains membres de la bande auraient pu poser s'ils en avaient eu l'occasion. L'aspect important était que, comme il s'agissait d'une transaction entre la bande et le chef, les membres de la bande auraient dû être tenus au courant du contenu de l'entente. Manifestement, il y avait possibilité de conflit d'intérêts, sinon un véritable conflit et pour éviter de donner l'impression d'un écart de conduite, il fallait divulguer tous les faits. Il est étonnant de constater que le chef, le conseil et l'administrateur de réserve n'étaient pas conscients du problème et n'ont pas pris les mesures nécessaires pour que la transaction se fasse dans les règles.

Comme il a été mentionné plus haut, la société Wild'N'Wet a un droit de location sur les terres situées dans la réserve nº 9. En fait, il y a deux baux en jeu, car l'entreprise occupe les propriétés de deux détenteurs différents. Ces derniers perçoivent le loyer. Le fait que cette entreprise de la bande soit exploitée selon un bail de détenteur a engendré une situation difficile de conflit d'intérêts. Le conseil de bande, qui gère l'entreprise, a dû négocier au nom de celle-ci avec les deux détenteurs pour avoir un loyer raisonnable. Prétendant agir conformément aux pouvoirs qui lui sont délégués en vertu de l'article 60 de la *Loi sur les Indiens*, le conseil de bande d'alors a pris la responsabilité de fixer les loyers sur les terres louées au nom du Ministre. Ainsi, le conseil de bande a dû prendre en considération, d'une part, les intérêts commerciaux de la société Wild'N'Wet et de ses actionnaires (en fin de compte de tous les membres de la bande) et, d'autre part, ses propres obligations envers les détenteurs au moment de la détermination du loyer. En plus de ces divers intérêts, le chef Ronald Derrickson s'est occupé des intérêts des détenteurs. Il est manifeste que M. Derrickson représentait trop de gens. Dans son témoignage, il a décrit la situation difficile dans laquelle il se trouvait :

[Traduction]

R . . . J'aurais pu agir de deux façons. J'aurais pu m'acharner sur le locataire — ou sur les propriétaires, le détenteur. J'aurais pu m'acharner sur eux au sujet du loyer et les presser comme un citron. Mais quelle est mon obligation en tant que chef? Mon obligation en tant que chef est de — si le propriétaire de la Wild'N'Wet avait été Len Crosby, vous savez, on m'aurait —

> Je veux dire, on me critique parce que j'ai fait ce qui, selon moi, était la seule chose que je pouvais faire; trouver un moyen terme qui, à mon avis, serait acceptable pour les deux parties, sur lequel nous pourrions tomber d'accord des deux côtés. J'ai trouvé ce moyen terme.
>
> Si je n'avais pas donné à Mary Eli et à Dave Derrickson un loyer raisonnable, que je considérais raisonnable à ce moment-là, j'aurais été ici — on m'aurait demandé — je veux dire, ce sont les membres de ta propre bande, Ron Derrickson; pourquoi ne les as-tu pas traités de façon équitable? Je ne m'en sortais pas.
>
> (Transcription, Vol. LXVII, p. 9967)

J'admets qu'il ne pouvait pas s'en sortir, et probablement la bande non plus. Dans cette affaire, M. Derrickson aurait pu se montrer plus prudent et déléguer un membre du conseil pour traiter de la question au nom de la bande s'il s'engageait à agir pour le compte d'un détenteur quelconque. Certes, je reconnais qu'une bande présente les caractéristiques d'une communauté et d'une famille dans le cas des transactions importantes, mais il faut suivre des procédures pratiques pour ne pas prêter le flanc à la controverse plus tard. Le chef Derrickson est tombé dans le piège même du paternalisme que l'on reproche au Ministère. Il pensait que lui seul pouvait régler la question et contenter tout le monde; c'est une sorte d'attitude du «père qui a toujours raison». C'est un piège où il est facile de tomber, et tous les dirigeants des bandes indiennes devraient être particulièrement conscients de ce danger menaçant étant donné les liens étroits qui existent au sein des bandes.

Le nouveau bail prévoyait une augmentation du loyer annuel payable à chaque détenteur, qui passait de 25 000 $ à 30 000 $. De plus, chaque détenteur devait recevoir 5 p. 100 des recettes brutes de la société. M. William Kinsey, C.A., a témoigné au sujet de la capacité de l'entreprise d'assumer l'augmentation du loyer. Il a mentionné que, d'après les recettes antérieures, l'entreprise se serait trouvée dans une situation déficitaire chaque année, sauf pendant les meilleures années, si on avait appliqué le nouveau bail. De l'avis de M. Kinsey, l'obligation de verser 10 p. 100 des recettes brutes en plus du loyer de base compromettait sérieusement la capacité de l'entreprise d'atteindre le seuil de rentabilité, sans parler de bénéfices. Le chef actuel, M. Robert Louie, a constaté avec inquiétude que le nouveau bail n'a pas été négocié dans l'intérêt de l'entreprise (et de la bande). Il a déclaré que les bénéfices de la société baissaient de façon constante, pour ainsi dire depuis sa création. Il a attribué ce fait à divers facteurs, notamment à la concurrence croissante dans la région. Il a annoncé que, dans le cadre du nouveau bail, l'entreprise avait enregistré un déficit en 1986 et allait afficher également, selon toute vraisemblance, une perte pour la saison en cours. Il est évident que si une entreprise enregistre constamment des pertes, elle fera faillite. Si cela se produisait dans ce cas-ci, M. Derrickson donnera prise aux critiques, mais ce seront des critiques qu'il aura lui-même provoquées.

En mai 1985, la bande a acheté, par l'entremise de son entreprise d'aménagement, les sociétés Chancery Hair Design Ltd. et Toussowasket Custom Framers Ltd. Ces deux entreprises appartenaient auparavant à Noll Derriksan, frère de Ronald Derrickson. L'opération s'est effectuée par l'achat de toutes les actions des deux sociétés. Le prix d'achat des deux entreprises s'est élevé à 60 000 $, qui devaient être payés en trois versements égaux. D'après les quelques rares documents de la bande, il semble que le prix d'achat devait être payé en partie en espèces et en partie par un échange de propriétés. L'administration des deux entreprises était logée dans des locaux loués dans la ville de Kelowna. Dans son témoignage, le chef Robert Louie a mentionné la lamentable situation financière dans laquelle se trouvaient les entreprises lorsqu'il a pris la direction en août 1986. Le salon de coiffure enregistrait apparemment des pertes mensuelles d'environ 4 000 $. Finalement, les nouveaux dirigeants ont décidé de fermer le salon; il est difficile de voir ce qu'ils auraient pu faire d'autre, étant donné les pertes continues. La société Toussowasket Custom Framers fonctionne encore, mais à perte. Heureusement, les pertes ne sont pas élevées.

Après l'achat de la Chancery Hair Design Ltd., la bande a changé le nom de l'entreprise, qui est devenue Hyde Park Image Creators Ltd. Elle a également acheté un immeuble au centre-ville de Kelowna pour exploiter la nouvelle entreprise. Elle a effectué de gros travaux de rénovation, la somme totale investie dans le terrain, l'immeuble et l'entreprise s'élevant à près de 225 000 $. Ce n'est plus la bande, mais une autre partie se trouvant dans le même immeuble qui exploite le salon de coiffure. La bande possède encore le terrain et l'immeuble et fait fonction de propriétaire vis-à-vis du nouveau locataire.

On ne sait pas comment a été calculé le prix d'achat des deux entreprises. Dans leurs témoignages, les vérificateurs actuels de la bande ont déclaré qu'ils avaient de la difficulté à obtenir des données financières au sujet des deux entreprises. L'administrateur de réserve, M. Schwartz, ne semblait pas être très au courant de leurs finances. Les états financiers les plus récents étaient datés du 31 janvier 1984. Comme la bande n'a pas acheté les entreprises avant mai 1985, il manque des données financières pour l'intervalle. D'après les états financiers de janvier 1984, les deux entreprises fonctionnaient à perte. Rien n'indiquait que la situation s'était améliorée au moment de l'acquisition par la bande. Ronald Derrickson a déclaré dans son témoignage que celle-ci a acheté les entreprises afin de créer des emplois pour les membres de la bande et qu'au moins un membre de la bande avait été employé de temps à autre dans chaque entreprise. Il a également mentionné qu'il avait vu des documents financiers des entreprises portant sur la période postérieure à celle visée par les états financiers de 1984, que son frère, Noll Derriksan, avait conservés. Toutefois, dans leurs témoignages, les vérificateurs ont affirmé qu'ils ne disposaient pas d'aucune donnée financière au printemps de 1986,

lorsqu'ils ont effectué leur vérification au sujet de l'administration de la bande.

D'un côté, on peut dire que, si la bande a acheté ces entreprises de Noll Derriksan, c'était pour étendre ses activités commerciales et créer de l'emploi pour ses membres. En effet, elle se trouvait dans une situation financière relativement aisée au moment de l'achat. D'un autre côté, ces acquisitions pourraient être perçues comme constituant un traitement de faveur à l'égard de Noll Derriksan aux dépens de la bande. Il est naturel que c'était là le point de vue de certains membres de la bande, car les affaires des entreprises en question étaient loin d'être prospères et elles ne semblaient pas prometteuses non plus au moment de l'achat. Selon le témoignage du chef Louie, celles-ci ont continué à enregistrer des pertes sous son administration. Le conseil de bande ne pouvait obtenir, semblait-il, aucun état financier vérifié récent avant l'achat des entreprises en mai 1985. Ces dernières ont été achetées du frère de l'ancien chef, et l'ensemble de la bande n'en a été informé qu'après coup.

Il est difficile pour le moment de déterminer si ces acquisitions ont été judicieuses. L'achat de l'immeuble destiné à la Chancery Hair Design Ltd. peut se révéler une réussite, mais cette incursion dans l'exploitation d'une entreprise de soins personnels n'a pas fait l'objet d'une analyse poussée de sorte que, à mon avis, il est juste de dire que ce n'est pas un modèle de la conduite à suivre. Naturellement, les opérations spéculatives ne donnent pas toujours les résultats escomptés. Dans ce cas-ci, on ne sait pas sur quoi l'acheteur s'est fondé pour décider d'acquérir ces entreprises. Mais le principal problème qui se posait au sujet de la transaction était qu'il y avait apparence de conflit d'intérêts du fait que le chef et le conseil traitait avec le frère du chef. Cette apparence de conflit s'est intensifiée parce qu'il n'existait aucune donnée financière actuelle sur les entreprises et que ces dernières avaient donné de piètres résultats par le passé. Étant donné la nature de la transaction et la possibilité manifeste d'un conflit d'intérêts, c'était faire preuve de mauvais jugement et de mauvaise gestion que de procéder à ces acquisitions avec autant de légèreté, sans, semble-t-il, effectuer d'analyse claire ou établir de programme commercial.

En matière d'investissement, une bande doit veiller à ne pas tomber dans le grand piège que constitue le conflit d'intérêts et offrir à tous ses membres les mêmes chances de succès. Comme de nombreuses bandes, en particulier les petites bandes, présentent les caractéristiques d'une famille, il faut s'efforcer de ne pas donner l'impression qu'une poignée d'élus (peut-être les proches des membres élus du conseil) ont pour ainsi dire le monopole du financement des entreprises, nouvelles ou existantes. De même, lorsqu'une bande envisage d'investir dans un projet donné, les dirigeants de la bande doivent se montrer scrupuleux dans la façon dont ils dépensent les fonds de la bande ou du Ministère. Ceux de

la bande indienne de Westbank n'ont pas toujours agi avec circonspection, ce qui a donné lieu à des controverses et à des plaintes. C'est un autre cas où la divulgation des renseignements pertinents et la possibilité pour les membres de la bande de débattre les mesures proposées auraient minimisé l'éventualité des protestations.

J'ai déjà dit ce que je pensais de certains investissements importants de la bande indienne de Westbank, par exemple l'achat d'actions de la Norbanque et l'acquisition des terres du Gallagher's Canyon. En plus de ces investissements, la bande a placé de l'argent dans diverses autres entreprises, notamment des agences de voyage et des compagnies d'assurances. À mon avis, certaines d'entre elles servaient davantage à remplir le nouvel immeuble de la bande qu'à répondre à des besoins économiques ou à créer de l'emploi. Il n'y avait, semblait-il, aucun plan économique exhaustif ni vision de l'avenir de la bande. Les bandes en développement doivent privilégier la planification, sinon leur progrès économique en souffrira. L'absence de planification économique globale à Westbank illustre les lacunes que présentent fréquemment les nouveaux organismes. Il est à espérer que les administrations actuelles et futures tireront une leçon du passé afin de procéder de façon plus méthodique à l'avenir. Le conseil de bande, l'administrateur de réserve et les spécialistes de l'extérieur doivent décider ensemble, après mûre réflexion, de la marche à suivre en matière d'investissement. En procédant de cette façon ainsi qu'en divulguant les renseignements pertinents et en veillant à éviter les situations de conflit, on devrait pouvoir appliquer la politique d'investissement de la bande d'une façon qui soit ordonnée et qui minimise la possibilité d'une controverse.

Chapitre 6

Comptabilité

Je tiens à souligner l'apport considérable de M. William D. Kinsey, C.A., comptable enquêteur auprès de la Commission, à la rédaction du présent chapitre. Ce dernier, qui a travaillé pendant de nombreuses années pour une firme nationale de comptables, a effectué plusieurs enquêtes pour des organismes professionnels et pour le gouvernement. Il a eu accès aux dossiers financiers de la bande indienne de Westbank et a pu discuter avec les vérificateurs anciens et actuels. Il s'est entretenu avec l'administrateur de réserve, le personnel affecté aux finances de la bande et des représentants du Ministère, et il a participé à plusieurs audiences de la Commission.

Il semble que les membres de la bande indienne de Westbank et d'autres intéressés n'ont pas reçu au fil des ans un tableau exhaustif de la situation économique de la bande et de la gestion de ses ressources. Bien que la situation varie d'une bande à l'autre, il me semble que des problèmes semblables peuvent se poser au sein d'autres bandes, compte tenu du fait que leur actif croît et qu'elles se lancent de plus en plus dans des entreprises commerciales à risque. Je crois qu'il y a moyen d'informer judicieusement les membres de la bande de Westbank en modifiant la façon de dresser les rapports financiers, notamment en favorisant une plus grande divulgation des transactions effectuées.

La bande de Westbank est relativement à la fine pointe sur le plan du progrès économique et de la structure administrative. La bande vit dans une région prospère et ses membres ont été actifs dans le secteur de la location, à des fins récréatives, industrielles et résidentielles. Ce dernier type est le plus important, les réserves comptant plusieurs parcs pour maisons mobiles. De plus, la bande de Westbank possède une compagnie d'aménagement qui s'est lancée, et travaille toujours d'ailleurs, dans le lotissement. Cette compagnie dirige une entreprise de sous-traitance qui travaille pour la bande et à l'extérieur de la réserve. La bande, qui a construit un grand immeuble à bureaux dans la réserve n° 10 de Tsinstikeptum, se spécialise aussi dans la location commerciale. On enregistrait une forte activité économique dans les réserves au début des années 80. Toutefois, les membres de la bande n'étaient pas toujours mis au courant de l'aspect financier. Même que, parfois, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a constaté qu'il était loin d'être bien informé sur les finances de la bande.

Dans la Section II du présent rapport, la Commission fait quelques suggestions globales concernant les rapports financiers des bandes

indiennes en général. En ce qui concerne ceux de la bande de Westbank, la Commission fait les observations suivantes :

1) La méthode comptable employée actuellement n'est guère facile à suivre. Je crois qu'une plus grande clarté s'impose.
2) Les membres de la bande sont mal informés concernant les activités des entreprises, constituées en société ou non, dirigées par la bande.
3) On n'a ni relevé ni réglé les incohérences ou problèmes évidents divulgués ou suggérés dans les états financiers, par exemple, «le fonds en fiducie pour les mineurs.»
4) On a omis dans plusieurs cas de renseigner les membres de la bande sur d'importantes transactions mettant en cause des personnes appartenant à la direction de la bande.

Même s'il y a une part de reproche dans ce qui suit, j'espère qu'on comprendra qu'il s'agit d'une critique constructive visant des points susceptibles d'être améliorés, dans l'intérêt d'une gestion plus efficace des finances de la bande et d'une meilleure compréhension par les membres de la situation économique de la bande et de ses entreprises.

1) Clarté dans les états comptables

La conformité avec les règles du Ministère ne semble pas garantir que les membres de la bande Westbank comprennent aisément les questions financières. Les guides de comptabilité fournis par le Ministère se limitaient surtout, on le comprendra peut-être bien, aux questions relevant directement du Ministère, à savoir les paiements effectués en vertu d'ententes conclues avec les bandes. Les normes régissant les états financiers de la bande visaient donc en premier lieu à satisfaire les exigences du Ministère. Par exemple, lorsque ce dernier faisait une contribution dans un but précis, ladite contribution, et peut-être plusieurs autres connexes, était portée à un état des recettes et dépenses distinct. Ces dernières années, 28 états de ce genre ont été annexés aux états financiers de la bande de Westbank.

La Commission a vu, sous une forme abrégée, des états financiers d'autres bandes dont le nombre d'annexes excédait de loin ce chiffre. La multiplicité des états peut simplifier les choses pour le Ministère, mais il me semble qu'elle tend à les compliquer pour le membre moyen de la bande. Bien que ce problème soit plus grave chez certaines bandes, cela ne veut pas dire qu'on ne doive pas préconiser à Westbank l'établissement d'états financiers simplifiés.

En général, on pourrait dire des états financiers de la bande Westbank, et en particulier de ceux destinés à ses membres, que les états des recettes et dépenses contiennent une surabondance de détails sur la bande en tant que telle. En revanche, les renseignements concernant ses entreprises, constituées en société ou non, sont plutôt

rares. Ni la bande ni ses vérificateurs ne doivent être nécessairement critiqués pour cette surabondance de détails, car le Ministère en faisait la demande. Il avait un besoin légitime de renseignements sur les fonds avancés. L'idéal serait de fournir suffisamment de détails pour permettre au Ministère de remplir son mandat, mais d'exclure tous ceux qui font que le membre moyen de la bande est incapable de se faire une idée claire de la situation.

J'ai découvert dans la comptabilité de la bande indienne de Westbank quelque chose d'assez trompeur. Certaines sommes étaient décrites comme étant des «recettes» alors qu'en fait, elles n'en étaient pas. Comme on le mentionne ailleurs dans le présent rapport, les bandes indiennes, tout comme les organismes gouvernementaux et les organisations à but non lucratif, rapportent les transactions financières ou comptabilisent l'argent reçu selon la méthode de la comptabilité par «fonds» ou «fonds modifié». Il s'agit habituellement de plusieurs états de recettes et dépenses distincts, soit un pour chaque activité ou groupe d'activités, plus un état combiné des recettes et dépenses englobant les différents fonds. Figurent dans ceux de Westbank les excédents et déficits des activités connexes de l'année antérieure. Si un excédent a été enregistré dans le cadre d'une activité l'année précédente, il est reporté dans la colonne des «recettes.» Si par contre un déficit a été enregistré, il est considéré comme une dépense dans l'année courante.

Il semble raisonnable de supposer que le but premier de l'état des recettes et dépenses est d'indiquer comment une bande s'en est tirée dans un fonds particulier pendant l'année en question. Le lecteur de l'état financier s'intéresse également à la gestion dudit fonds pendant l'année, mais la méthode utilisée par la bande indienne de Westbank n'en donne pas une image très fidèle étant donné que les activités des années antérieures sont mélangées avec celles de l'année courante.

À titre d'exemple grave de fonds indûment considérés comme étant des «recettes,» mentionnons les fonds reçus par la bande au nom de tierces parties et qui doivent leur être distribués immédiatement. Ainsi, les loyers perçus au nom des détenteurs sont inclus dans les recettes de la bande. Le lecteur des états financiers assumerait que cet argent appartient à la bande. Un autre exemple d'inscription fautive concerne les fonds versés au «compte du distributeur» dont on se sert pour payer les achats exempts d'impôt effectués par la bande et ses membres. Aucun profit ne peut être réalisé ni aucune perte ne peut être subie sur les transactions. Dans les deux cas susmentionnés, la bande n'est que le fiduciaire des fonds. Les rentrées d'argent ne font pas partie des recettes de la bande, ni n'ont pour objet d'en faire partie. Dans les deux cas, les fonds sont versés par l'entremise du compte de la bande. La bande peut être considérée comme étant un simple détenteur temporaire de fonds destinés à d'autres parties et les transactions devaient être consignées dans un rapport autre que celui des transactions financières générales de la bande.

Lorsque des transactions sont indûment inscrites dans la colonne des recettes, il s'ensuit un double et, parfois, un multiple comptage. Les chiffres figurant sur les relevés peuvent être alors dénués de sens. Les recettes et dépenses sont en effet grandement exagérées, ce qui suppose beaucoup d'effervescence dans certains secteurs, alors qu'en fait, rien ne s'est produit qui touche les finances de la bande.

Un lecteur des relevés de la bande peut penser à tort que les recettes de l'année correspondent aux chiffres indiqués, lesquels comprennent l'excédent d'ouverture, les transferts internes et les fonds reçus à titre de fiduciaire ou d'agent. Voilà qui tend à compliquer les choses et laisse supposer, par exemple, que la bande dispose d'autres moyens considérables en dehors de l'aide financière du Ministère. L'élimination des chiffres non pertinents réduirait au minimum la possibilité de tels malentendus.

Eu égard à ce qui précède, voici trois exemples de ce que j'appellerais «double comptage».

a) Le premier concerne une usine à béton que la bande de Westbank a exploitée pendant plusieurs années. L'usine fournissait des produits de béton nécessaires pendant l'aménagement, entre autres choses, du lotissement Lakeridge. L'usine était une source d'emplois, mais elle est devenue si peu rentable en raison de la faiblesse du marché qu'elle a dû fermer ses portes.

Voici un résumé simplifié de l'état des recettes et dépenses de l'usine en 1983.

État des recettes et dépenses pour l'année 1983

Recettes	$
Ventes	4 233
Transferts internes d'autres fonds de la bande	24 564
Total des recettes	28 797
Dépenses	
Déficit à la fin de l'année précédente	17 137
Dépenses réelles (total)	14 625
Total des dépenses	31 762
Pertes d'exploitation	
(excédent des dépenses sur les recettes)	2 965

D'après cet état simplifié, des transferts d'autres fonds font partie des recettes et un déficit de l'année antérieure est ajouté aux dépenses. Ces chiffres sont inutiles et ne servent absolument pas à donner une idée exacte des activités de 1983.

Je pense qu'un état des recettes et des dépenses devrait contenir les éléments suivants :

Recettes	$
Ventes	4 233
Dépenses	
(résumé)	14 625
Excédent des dépenses sur les recettes (i.e. pertes d'exploitation)	10 392

Comme on le suggère dans la Section II, les autres données peuvent figurer «en retrait», mais ne doivent nullement influer sur le relevé d'exploitation de l'année.

On peut constater dans cet exemple que les recettes déclarées pour l'année 1983 ont été considérablement exagérées et que les dépenses et pertes d'exploitation ont été également faussées. Cette observation ne vise ni la bande ni ses vérificateurs. La présentation utilisée par la bande semble compatible avec celle fournie dans le guide de comptabilité de 1980 du Ministère (pièce 43, partie 5). D'après ce guide, les transferts interfonds d'arrivée sont des «recettes» et les transferts interfonds de départ sont des «dépenses». Ledit guide indique également que les excédents et les déficits de l'année antérieure font partie intégrante des recettes et des dépenses. Il me semble que ce genre de comptes rendus financiers n'est pas particulièrement éclairant, et je pense que le Ministère aurait intérêt à changer de méthode. Je commente la chose plus longuement dans la Section II, partie C.

Il convient de signaler que l'ancien vérificateur de la bande indienne de Westbank a demandé instamment qu'on applique des normes plus claires concernant les états comptables et financiers de la bande indienne. Il a témoigné qu'il était frustré du peu de progrès réalisé à ce chapitre jusqu'à ce jour. Il ne convient pas de laisser les différentes bandes et leurs vérificateurs établir des normes de comptabilité sans aucune aide. Je suis heureux de constater un effort certain de la part du Ministère afin d'améliorer les normes de comptabilité, lesquelles, espérons-le, seront plus claires et plus simples. Nous sommes dans une période de transition, et les méthodes qui faisaient l'affaire auparavant conviennent de moins en moins aux bandes mieux nanties comme la bande indienne de Westbank.

b) J'aimerais maintenant passer à un exemple d'imbroglio que peut provoquer le multiple comptage dont il a été question plus tôt. On m'a remis, à titre de preuve, un rapport fait le 9 novembre 1982 par le directeur de l'époque du Développement économique du Ministère, région de la Colombie-Britannique. Ledit rapport, qui s'intitule «Some Indicators of Change — Westbank Indian Band», couvre les années 1971–1972 à 1980- 1981. M. Fred Walchli, ancien directeur général régional, a déclaré que ledit rapport avait été commandé à la

suite de préoccupations exprimées concernant certains problèmes, ou prétendus problèmes, à Westbank.

Le rapport rend compte des recettes de 1980–1981 de la bande, et les analyse brièvement. Voici un extrait de la page 16 de la pièce 113, document 72.

Budget de la bande de Westbank

	1971–1972	1980–1981	1982–1983
Bande	5 160	1 999 815	3 788 517
Contribution du Ministère	13 850	900 763	990 586
Total	19 010	1 900 578	4 779 102

(sic; l'auteur fait une erreur de 1 million dans cette addition)

On dit que le tableau vient du budget de la bande de Westbank, mais il semblerait que les chiffres de 1980–1981 ont été tirés plutôt des états financiers de 1981 de la bande. Abstraction faite de la source qui serait inexacte et de l'erreur de calcul, on affirme dans le rapport que la bande de Westbank dépend de moins en moins du Ministère sur le plan financier, 69 p. 100 du total des recettes de l'année venant d'autres sources.

Le total des recettes de la «bande» de 1 999 815 $ est erroné. L'auteur se serait sans doute rendu compte qu'il y avait exagération s'il avait analysé attentivement les états financiers. Ce chiffre comprend en effet les excédents d'ouverture, les transferts interfonds, l'argent reçu par la bande au nom des détenteurs, les fonds reçus par la bande à d'autres fins et, inexplicablement, les 900 763 $, qui représentent les contributions versées par le ministère des Affaires indiennes.

Si on examine de plus près les états financiers, abstraction faite des éléments susmentionnés, on constate que les recettes qui pouvaient être imputées à la bande s'élevaient à 386 193 $ et constituaient environ 20 p. 100 du total des recettes de la bande et non 69 p. 100 comme il est indiqué dans le rapport du directeur du Développement économique. Je n'ai aucune raison de croire qu'il tentait de tromper qui que ce soit, mais il semble avoir eu beaucoup de mal à cerner la véritable situation financière.

c) Dans son témoignage, M. Walchli a soulevé un autre exemple de malentendu concernant les recettes de la bande. Il semble que le style employé dans les rapports financiers ait commencé à colorer sa façon de penser. Lorsqu'il a témoigné au sujet de la capacité de la bande indienne de Westbank de subvenir à ses besoins à même ses propres recettes, il a dit : «notre intention était que les bandes commencent à assumer une partie du coût des services au fur et à mesure qu'elles prospéraient sur le plan économique et qu'elles produisaient leurs

propres recettes. Je pourrais vous donner quelques exemples.» (Il traite alors des finances d'une autre bande) et ajoute au sujet de Westbank : «La contribution de la bande a passé d'environ — et je crois que ces chiffres sont exacts — 39 000 $ en 1975 à environ 3,2 millions de dollars ou à peu de choses près dix ans plus tard et on payait aussi une bonne part du coût des programmes [. . .].»

Le chiffre de 3,2 millions de dollars n'apparaît pas dans les états financiers de 1985 à titre de recettes. Toutefois, en supposant que le chiffre avancé par M. Walchli était approximatif, il ne pouvait l'obtenir que par double comptage, dont il est question plus tôt, ou par l'inclusion de postes exceptionnels comme le produit des terres retranchées.

Il me semble que si les états financiers peuvent embrouiller le directeur du Développement économique et le directeur général régional du Ministère, il y a peu d'espoir, si espoir il y a, qu'un membre de la bande puisse se faire une idée claire et exacte des finances de la bande. Ce genre de comptabilité ne contribue guère à fournir des renseignements sur l'état véritable des affaires de la bande ainsi que sur les entités liées à la bande et peut, comme nous l'avons vu, susciter de graves malentendus.

2) Le défaut de fournir des états financiers et des renseignements sur les entreprises et activités de la bande

S'il semblait y avoir surabondance de détails dans certains secteurs, il y a pénurie dans d'autres. La bande de Westbank a fait preuve d'un grand esprit d'initiative en se lançant dans des activités commerciales à risque qui n'ont cependant pas toujours été couronnées de succès. Il ne s'agit pas nécessairement de critiquer, la région de l'Okanagan traversant justement une période difficile au moment où la Commission a effectué son examen. Comme on le mentionne ailleurs dans le présent rapport, la Westbank Indian Band Development Company Ltd. (DevCo) appartenait à la bande. Le chef et les conseillers, ainsi que d'autres membres de la bande, faisaient partie du conseil d'administration. Quant à la DevCo, elle contrôlait plusieurs entreprises qui fournissaient différents services à la bande.

On a enregistré plusieurs prêts et emprunts entre les filiales, la compagnie mère et la bande. Un examen de ces transactions ne permet pas toujours d'avoir une explication logique de celles-ci, mais, vraisemblablement, ces transferts d'argent étaient nécessaires. Les membres de la bande ne semblent pas avoir facilement accès aux états financiers de la DevCo, ni à ceux des filiales. Ce manque d'information sur les affaires de la bande peut avoir eu pour effet d'inquiéter les adversaires de l'administration de la bande de l'époque. Comme les transactions des filiales mettaient parfois en cause des membres de l'administration de la bande ou de leurs familles, on a souvent craint des conflits d'intérêts. Des normes de divulgation plus appropriées auraient pu faire taire certaines rumeurs. De même, une meilleure divulgation des faits

permettrait de redresser dès le départ toute situation de conflit d'intérêts.

Les états financiers de la bande elle-même ne peuvent témoigner adéquatement de l'activité commerciale de ses filiales. Ils sont progressivement devenus plus incompréhensibles concernant les activités des entreprises appartenant à la bande et dirigées par celle-ci. À la fin de l'exercice prenant fin le 31 mars 1985, les seuls renseignements figurant dans les états de la bande se résumaient à l'entrée suivante au bilan :

Investissements (Note 4)	1 227 729 $

La note 4 est reproduite ici intégralement :

4. Investissements	$
Westbank Indian Band Development Company Limited (filiale à part entière de la bande)	
Actions au prix coûtant	5
Avances	(454 892)
Projet de logement à but non lucratif de la bande indienne de Westbank	
Avances	11 826
Westbank Indian Band Pine Acres Home (anciennement un établissement de soins intermédiaires)	
Avances	24 861
W I B CO Construction Ltd.	
Avances	320 019
Lakeridge Realty Ltd.	
Avances	48 831
Norbanque	
Actions au prix coûtant	1 277 079
	1 227 729

La Westbank Indian Band Development Company Limited appartient à part entière à la bande indienne de Westbank. La direction de la bande est la fiduciaire des actions.

En matière de comptabilité des sociétés, les investissements sont généralement rapportés suivant leur coût ou leur valeur nette réelle propre. Dans le premier cas, on associe essentiellement l'investissement à son coût d'acquisition, tandis que dans le deuxième, on tient compte en plus d'une part au prorata des gains ou des pertes ultérieurs. La note 4 est tout autre. Quand on parle d'investissements, on suppose que

l'investisseur détient un certain droit de propriété. A l'exception des 5 $ associés aux actions de la Westbank Indian Band Development Company et de la somme de 1 277 079 $ liée aux actions au prix coûtant de la Norbanque, les chiffres figurant dans la Note 4 ne constituent pas des investissements. Ils représentent apparemment des comptes débiteurs qui n'étaient pas garantis de quelque façon que ce soit et pour lesquels il n'existe aucune condition de remboursement. Dans certains cas, le remboursement était (et est toujours) problématique.

Dire que les 454 892 $ sont une avance faite à la Westbank Indian Band Development Company Ltd. est une façon peu orthodoxe de décrire la valeur d'un investissement et cache une histoire compliquée. Comme on le souligne ailleurs dans le présent rapport, la bande indienne de Westbank a conclu un bail de 99 ans avec la DevCo. Celle-ci était chargée de l'aménagement du lotissement résidentiel «Lakeridge» dans la réserve nº 10. En vertu du bail principal, la DevCo devait une somme considérable à la bande. La dette a continué de figurer dans les états financiers de la DevCo, mais apparaissait différemment dans les états de la bande. Celle-ci recevait parfois des fonds de la DevCo et les créditait aux paiements des loyers, mais le compte débiteur de la DevCo ne figurait pas comme tel dans les états financiers de la bande. L'avance de 454 892 $ dont il est question dans la Note 4 serait un emprunt de la DevCo contracté auprès de la Norbanque, argent qui aurait ensuite été prêté à la bande et utilisé pour la construction de l'immeuble à bureaux de la bande. Les sommes dues à la bande en vertu du bail excédaient celles avancés à la bande par la DevCo, de sorte que les chiffres entre crochets ne témoignent pas véritablement de l'état des comptes entre les deux parties. Il semble que même si l'approche utilisée pour évaluer l'investissement dans la DevCo était acceptable, le chiffre serait fautif.

La valeur attribuée aux entreprises appartenant à la bande semble être un exercice visant à établir la valeur nette des diverses avances faites entre ces entreprises. Si tel était le cas, c'était là un exercice trompeur et peu orthodoxe. Une autre firme de vérificateurs a dressé les états financiers de la bande pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1986. Les investissements de la bande y figurent de façon plus conformiste et on y a ajouté une note dans laquelle on signale que les actions de la Norbanque semblent sans valeur. Mais un mélange de prêts et d'avances entre sociétés a été transposé de façon fort peu éclairante dans un simple montant inscrit dans la colonne du passif du bilan de la bande, à savoir :

Avances d'entités connexes	41 285 $

Les documents de travail des vérificateurs rendaient compte de la situation comme suit :

Montants payables par la bande	$	$
DevCo (cette dette a été créée prétendument à la suite d'un emprunt par la DevCo auprès de la Norbanque et de l'utilisation de cet argent pour la construction d'un immeuble à bureaux)	653 938	
Projet de logement à but non lucratif de la bande indienne de Westbank	47 110	701 048
Montants recevables par la bande :	$	
Hyde Park Image Creators Inc.	59 002	
Toussowasket Custom Framers Ltd.	15 751	
Lakeridge Realty Ltd. (net)	68 848	
Lakeridge Insurance Services Ltd.	5 000	
Pine Acres Home (une société)	70 218	
Sookinchute Utility Corp.	1 035	
WIBCO Construction Ltd.	337 992	
Wild'N'Wet Amusement Park Ltd.	101 917	659 763
Avances d'entités connexes, selon le bilan		41 285

Source : Documents de travail des vérificateurs.

Ces chiffres ne sont pas reportés dans les états financiers. Le lecteur de ces derniers n'apprendrait rien d'autre que la bande doit 41 285 $ à des entités connexes. Il ne saurait pas que la DevCo a emprunté auprès de la Norbanque et qu'elle a passé l'argent emprunté à la bande pour la construction d'un immeuble à bureaux ou que la filiale avait des dettes considérables envers la bande. Aucun lecteur ordinaire n'aurait la moindre idée des sommes qui provenaient des entités de la bande (ou allaient à celles-ci). Il était impossible de soulever des questions légitimes sur la pertinence de faire ces avances puisque les faits réels n'étaient pas divulgués.

3) Défaut d'éliminer les incohérences ou problèmes évidents dans les états financiers

Depuis 1980, la bande fait des paiements annuels à chacun de ses membres. Dans leurs résolutions, la bande et le conseil de bande

déclarent que les paiements faits aux membres mineurs de la bande doivent être «crédités dans un compte en fiducie». En général, la bande a exigé que les parents ou tuteurs des enfants membres de la bande fassent une demande en leur nom. Les formules de demande incluent une phrase disant : «j'accepte que l'argent soit déposé dans un compte en fiducie au nom de la bande indienne de Westbank [. . .].

De temps à autre, des membres concernés de la bande, en particulier ceux vivant à l'extérieur de la réserve, ont demandé des renseignements au nom de leurs enfants. Les lettres de l'ancien chef et de l'administrateur de réserve semblent suggérer qu'il existait un fonds distinct.

Dans une lettre envoyée en avril 1985 à un membre de la bande, le chef de l'époque, Ronald Derrickson, a écrit ce qui suit : [Traduction] «Nous avons reçu une autre de vos lettres concernant la subvention de la bande à vos enfants. Nous vous avons dit et répété que l'argent n'est pas versé aux parents des mineurs mais à un compte en fiducie jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 19 ans; l'argent lui est alors versé personnellement.» Ladite lettre a été communiquée au ministre et à plusieurs hauts fonctionnaires du Ministère. En fait, les sommes votées à l'intention des mineurs n'ont pas été versées à un fonds fiduciaire distinct.

Après 1984, le lecteur perspicace aurait constaté que le poste «Fonds détenus en fiducie pour les membres de la bande» figurant dans le bilan était bien inférieur à celui apparaissant dans la colonne du «Passif au titre du fonds fiduciaire». Ces postes auraient dû être égaux. On relevait dans le bilan les contradictions suivantes :

	D'après les bilans		
Au 31 mars	Fonds détenus en fiducie pour les membres de la bande	Passif au titre du fonds fiduciaire	Différence en moins
	A	B	B-A
	$	$	$
1984	372 096	648 833	276 737
1985	275 169	639 123	363 954
1986	27 880	648 155	620 275

Une certaine confusion a régné au sein de la bande sur ce qui était advenu des fonds en fiducie pour les mineurs. La réponse tout simplement est que ces fonds n'ont jamais été versés à un compte fiduciaire distinct. Juste après l'effondrement de la Norbanque à la fin de 1985, le chef de Westbank et les conseillers ont reçu une lettre qui dit entre autres ceci :

> [Traduction]
> J'ai lu le bulletin du 2 octobre 1985 concernant l'argent confié à la Norbanque, à Edmonton (Alberta). J'aimerais savoir si l'argent

> destiné à mon fils se trouvait à cette banque lorsqu'elle a déclaré faillite. Dans la négative, j'aimerais savoir où il se trouve [. . .]

M. Schwartz, administrateur de réserve, a répondu à cette lettre le 4 novembre 1985 :

> [Traduction]
> Cher membre de la bande,
>
> Votre lettre non datée, qui a été reçue le 31 octobre 1985, a été renvoyée au conseil [. . .]
>
> Les fonds détenus à l'intention des mineurs (19 ans et moins) n'ont rien à voir avec la banque dont il est question dans votre lettre. Tous les paiements ont été faits et continueront de l'être au fur et à mesure que les jeunes atteignent l'âge de 19 ans.
>
> Nous n'émettons aucun relevé bancaire montrant l'intérêt calculé dans chaque cas tant que le mineur n'a pas atteint l'âge de 19 ans, soit au moment où nous obtenons l'approbation de faire le paiement.

L'avocat de l'ancien gestionnaire, qui a également représenté M. Schwartz, a fait un plaidoyer sur le fonds en fiducie destiné aux mineurs :

> [Traduction]
> Dans leurs dépositions, M. Schwartz et l'ancien chef, M. Ron Derrickson, ont dit que lorsque ces engagements venaient à échéance, ils étaient respectés et payés par la bande, même si aucun compte distinct n'a jamais été créé. Les vérificateurs ont vite fait de signaler le problème à M. Schwartz, administrateur, ainsi qu'à l'ancien chef et aux conseillers. Des mesures ont alors été prises pour ouvrir et financer un compte fiduciaire. L'argent devait provenir de l'indemnité reçue pour les terres retranchées. Depuis, des fonds ont été approuvés par la bande et déposés à la Norbanque. Toutefois, ces fonds ont été gelés durant les négociations avec la Norbanque sur les prêts, et ils n'ont pas été libérés.

Il est difficile de concilier ce plaidoyer avec l'assertion de M. Schwartz dans sa lettre de 1985 dans laquelle il déclare «que l'argent destiné aux mineurs n'a rien à voir avec la Norbanque.» Après avoir entendu différents témoins concernant le «fonds fiduciaire destiné aux mineurs,» j'ai l'impression qu'il serait plus juste de parler de «fonds mystère». Il était, si l'on peut dire, insaisissable et on n'a jamais pu en trouver trace, la raison étant qu'il n'a jamais existé. Comme je l'ai indiqué à l'avocat au cours des audiences, je ne suis pas convaincu qu'on était légalement tenu de mettre de l'argent en fiducie, mais il me semble pour le moins trompeur de décrire le passif futur comme un «fonds fiduciaire» quand il s'agit en fait d'un passif non financé.

L'administrateur et l'ancien chef disent essentiellement que bien qu'aucun compte en fiducie distinct n'ait été créé, on envisageait de payer les sommes dues aux mineurs à même l'argent obtenu pour la construction de la route qui était déposé à la Norbanque. Cela peut être

difficile à faire en raison de la nature complexe des obligations existant entre la banque faillie, la bande de Westbank et ses sociétés. M. Schwartz a témoigné que le passif au titre du fonds fiduciaire s'élève maintenant à environ 700 000 $ (Transcription, vol. LIII, p. 7667). La Commission sait qu'il y a eu des négociations entre les syndics de la Norbanque et des représentants de la bande en vue de régler les questions pendantes. Des fonds seront débloqués pour satisfaire ce passif non financé dans la mesure où les dépôts pourront être recouvrés. Si les membres de la bande avaient su que l'argent voté à l'intention des mineurs n'a pas été versé à un fonds distinct, cela les aurait peut-être amenés à prendre des décisions différentes à l'égard d'autres questions. L'utilisation de l'expression «fonds en fiducie pour les mineurs» était malheureuse en ce sens qu'elle donnait à entendre que le fonds existait bel et bien.

À une réunion générale de la bande tenue le 12 décembre 1983, les membres de la bande ont voté l'autorisation de verser aux détenteurs les sommes convenues dans le cadre du règlement obtenu pour la construction de la route. L'argent versé aux détenteurs provenait, non pas du ministère des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique, mais bien de l'indemnité obtenue du gouvernement fédéral pour les terres retranchées. Des 3 211 711 $ versés aux détenteurs, la famille immédiate du chef de l'époque a reçu 2 139 959 $ (67 p. 100). À la réunion susmentionnée, les membres de la bande ont voté l'octroi de 3 000 $ à chaque membre de la bande. L'argent destiné aux enfants devait être versé à «un compte en fiducie distinct.» Cela n'a pas été fait et le passif concernant les mineurs demeure non financé. Les membres de la bande auraient-ils décidé la même chose s'ils s'étaient rendus compte qu'il n'existait aucun fonds en fiducie distinct? Ou auraient-ils insisté pour que les intérêts des mineurs soient protégés avant que ne soit effectué le plein paiement de fortes sommes à différents adultes? On ne pourra jamais répondre à ces questions parce qu'on n'a jamais divulgué qui obtenait combien. C'est là un manquement de la part de la direction de l'époque.

Tous les ans, la bande communique ses états financiers au Ministère. Ses fonctionnaires doivent donc avoir examiné le bilan de la bande chaque année. Toutefois, il semble qu'aucune mesure n'ait été prise pour informer les membres de la bande de l'absence d'un fonds fiduciaire ou pour exiger ou demander que la bande décrive différemment les subventions prévues de façon à ne pas induire ses membres en erreur. En août 1987, à la fin des audiences, le passif non financé figurait toujours au bilan. Je sais qu'il s'agit là d'une grande préoccupation de la direction actuelle de la bande.

Le Ministère a reconnu que cette question de fonds en fiducie à l'intention des mineurs constitue une préoccupation nationale — c'est une question qui peut être soulevée de temps à autre au sein de nombreuses bandes. L'avocat du Ministère a déclaré ce qui suit :

[Traduction]
Il est suggéré ici de recommander de modifier la *Loi sur les Indiens* de façon que, lorsqu'une bande forte du pouvoir prévu à l'article 69 distribue des fonds à ses membres, celle-ci soit tenue de verser à un compte fiduciaire les fonds destinés aux mineurs de la bande, pour faire en sorte que l'argent qui leur est dû leur soit remis à leur majorité.

Cette argumentation me paraît raisonnable et je l'appuie. Je crois que si pareille situation se répétait, à savoir un important passif non financé et l'absence de fonds pour le combler, cela ne manquerait de provoquer une très grande controverse. On a fait naître des espérances, mais aucune mesure adéquate n'a été prise pour y répondre.

4) Défaut de divulguer les transactions importantes entre les membres de l'administration de la bande et la bande elle-même

Comme on l'a mentionné dans d'autres chapitres du présent rapport, il y a eu un certain nombre d'opérations qu'on pourrait difficilement décrire comme ayant été conclues sans lien de dépendance. Il semblerait presque impossible, dans la régie des bandes indiennes, d'éviter qu'il y ait des transactions entre la bande et les membres de l'administration de la bande (et leurs relations directes). Selon les principes comptables classiques, les transactions qui mettent en cause des «parties connexes» sont sujettes à divulgation. Les affaires de Westbank énoncées ci-dessous sont des cas sur lesquels il y aurait lieu de fournir certains renseignements :

- l'achat de Chancery Hair Design Ltd. (dont le nom a été changé pour Hyde Park Image Creators Inc.);
- l'achat de Toussowasket Custom Framers Ltd.;
- le transfert d'un condominium de Vancouver de Noll Derriksan à la bande;
- le versement au chef Derrickson et à Noll Derriksan de sommes considérables pour le «morcellement» lié à la construction de la route 97;
- les frais de location d'un camion et d'autres équipements payés au chef Derrickson et au conseiller Brian Eli. D'après la preuve, le conseiller Eli, de 1982 à 1986, a obtenu environ 73 000 $ pour la location d'un camion trois tonnes 1976. Ces paiements ont été faits par la compagnie de construction de la bande. On ne sait trop si le conseiller Eli avait payé lui-même le camionneur, mais la bande, elle, semble avoir acheté le camion plusieurs fois;
- un paiement de 100 000 $ par la bande à la Waterslide Campground Ltd. Cette somme, déboursée par le ministère de la Voirie, devait payer le contrat McDougall Creek. Ronald Derrickson est un des dirigeants de la Waterslide Campground Ltd.;
- un paiement initial de la bande au chef Derrickson pour un terrain, à la suite de l'achat par la bande de l'aqua-toboggan Wild'N'Wet.

Le rôle du Ministère

Le Ministère exerce une influence considérable sur les questions de comptabilité de la bande et sur les normes de divulgation dans les états financiers. Il exerce cette influence par son *Guide de comptabilité pour les bandes indiennes* au Canada, par l'entremise de ses fonctionnaires traitant avec les employés des bandes et dans le cadre des cours qu'il offre. En fait, le Ministère se limite essentiellement aux renseignements dont il a besoin ou qu'il désire. Rien n'indique que le Ministère ait «veillé» sur les membres de la bande, pour faire en sorte que ceux-ci soient dûment informés concernant l'administration de leur bande et la conduite des opérations commerciales de la bande.

Le Ministère semble jouer un rôle moins prépondérant dans l'administration des finances des bandes. Le nouveau mode optionnel de financement donnera à celles-ci plus de latitude pour déterminer la meilleure utilisation possible des fonds et en planifier la gestion jusqu'à concurrence de cinq ans. De toute évidence, une fois que ce mode sera en place, l'intervention du Ministère sera moins nécessaire. Il serait également souhaitable de trouver un moyen de donner plus de latitude aux bandes qui ne peuvent pas se prévaloir de ce mode. Il faudra toutefois exiger une divulgation adéquate et opportune des faits aux membres de la bande.

La restructuration en cours du rôle du Ministère fait foi déjà de la nouvelle réalité. Les fonctionnaires qui traitaient autrefois avec les bandes étaient appelés «conseillers financiers des bandes.» Aujourd'hui, ils jouent un rôle moins actif que leurs prédécesseurs et sont qualifiés d'«agents de gestion des fonds». Le Ministère semble reconnaître par là qu'il ne peut conseiller les bandes dans tous les domaines étant donné

— que les états financiers des entreprises des bandes, constituées en société ou non, peuvent ne pas être inclus avec les renseignements financiers fournis au Ministère. Cette approche se passe d'explication : si le Ministère ne fournit pas d'argent, il n'y a pas de «besoin de savoir». Mais sans ces renseignements, les conseils fournis ne seraient pas nécessairement les meilleurs;
— que conseiller des gestionnaires de la bande dans certains secteurs, surtout sur les entreprises de la bande, déborde fort probablement la formation et l'expérience de nombreux fonctionnaires dont les compétences sont différentes;
— que le temps dont les fonctionnaires disposent peut ne pas suffire pour fournir l'aide appropriée;
— qu'on s'interroge, ou qu'on pourrait le faire, sur la responsabilité civile, advenant qu'on détermine plus tard qu'un «mauvais» conseil a été donné;
— qu'il n'y a aucune garantie qu'une bande accepterait les conseils du Ministère.

Autrefois, le Ministère exerçait une très grande autorité sur les finances des bandes. Aujourd'hui, une responsabilité et une autorité beaucoup plus grandes ont été confiées aux conseils des bandes. Les membres devront donc se montrer plus vigilants à l'égard des affaires de leur bande, mais pour ce faire, ils doivent pouvoir être au courant des faits. Une communication lucide de l'information financière est cruciale à une autonomie efficace.

Chapitre 7

Parcs pour maisons mobiles

Au cours des onze années environ examinées par la Commission, les parcs pour maisons mobiles se sont multipliés dans la réserve nº 9 de Westbank. Fort judicieusement, la planification ainsi que la politique de la bande et du ministère des Affaires indiennes excluaient l'aménagement de tels parcs dans la réserve nº 10.

La réserve nº 9 est située à l'extrémité nord-est du village de Westbank, et avant que sa superficie n'ait été augmentée à la suite de l'acquisition de terres retranchées, elle s'étendait sur quelque 1 540 acres.

En 1973, les réserves nºs 9 et 10 ont fait l'objet d'une étude de planification d'Interform Planning and Design Ltd. On y proposait l'aménagement d'une collectivité modèle dans la réserve nº 10, mais on avait des aspirations plus prosaïques pour la réserve nº 9. À l'époque, on envisageait l'utilisation de cette réserve comme suit :

> [Traduction]
> Actuellement, on retrouve dans cette réserve des emplacements de maisons, un peu d'agriculture, quelques vignes sur des lots loués, un parc pour maisons mobiles, une piste de course pour stock-cars à l'extrémité nord, ainsi qu'un parc pour maisons mobiles et une aire de pique-nique près du lac.

Le parc pour maisons mobiles situé à l'extrémité nord de la réserve est exploité par Park Mobile Homes Sales Ltd., entreprise appartenant aux York. La piste de course devait plus tard abriter le parc pour maisons mobiles Mt. Boucherie (Toussowasket) de Noll Derriksan. L'étude faite en 1973 décrivait le terrain près du lac comme suit :

> [Traduction]
> Un parc pour maisons mobiles et un camping sont présentement situés près du lac. La qualité du parc est médiocre et devrait être grandement améliorée. Toutefois, il ne devrait pas déborder les limites stipulées dans le bail. Au cours des prochaines années, la valeur du terrain augmentera sensiblement, et il y aurait lieu d'envisager une meilleure utilisation économique du terrain en général.

Le rapport d'Interform n'a pas vraiment prévu l'énorme croissance de la population non indienne dans la réserve nº 9. C'est en 1976 et au cours des années qui ont suivi que se sont multipliés les parcs pour maisons mobiles. Ce phénomène a provoqué nombre des problèmes politiques qui ont assailli Westbank pendant la période examinée

(1975–1986). La Commission a appris qu'alors que la bande indienne de Westbank ne comptait qu'environ 250 membres, de 3 000 à 5 000 non-Indiens résidaient dans les réserves n^{os} 9 et 10 au cours de cette même période.

En 1976, les parcs pour maisons mobiles étaient fort populaires dans la région de l'Okanagan. Plusieurs ont été aménagés sur des terres appartenant au chef Ron Derrickson, à son frère Noll (un ancien chef) et à son père Theodore. Trois parcs et une partie d'un quatrième ont été aménagés sur des terres situées près des terres basses au sud, qui appartenaient à la famille Tomat.

Dans la réserve n° 10, un certain M. Schlief avait commencé à aménager un parc pour maisons mobiles sur des terres occupées et détenues par Henry et Millie Jack. Il semble que le directeur général régional des Affaires indiennes de l'époque, M. Fred Walchli, et le chef Derrickson soient intervenus rapidement, quoique quelque peu arbitrairement, pour stopper l'initiative.

Au cours des années 70, à l'exception de la famille York, les exploitants de parcs pour maisons mobiles ont semble-t-il eu peu de problèmes avec la bande ou avec le ministère des Affaires indiennes. Les problèmes que les York ont éprouvés au début des années 80 auraient pu être prévus par quiconque était au courant de leur situation, mais ce n'était pas le cas alors.

Comme on le mentionne ailleurs dans le présent rapport, les relations entre les York, d'une part, et Noll Derriksan et la bande indienne de Westbank, d'autre part, étaient marquées par la confrontation et la rivalité vers 1977. Cette même année, le Ministère a confirmé l'attribution à Noll Derriksan d'une route de la bande, ce qui avait pour effet possible d'interdire l'accès légal à une partie considérable du parc pour maisons mobiles des York (Park Mobile). La bande de terre, qui était une route inutilisée de la bande, a été attribuée à Noll Derriksan. Celui-ci, en retour, a intenté une action en justice contre Park Mobile Home Sales Ltd. afin d'éliminer tout empiétement de la route et de faire annuler le bail en raison de prétendues violations de celui-ci. Ayant autorisé l'attribution de la route à Noll Derriksan, le Ministère s'est empressé d'appuyer ce dernier ainsi que l'administration de la bande au cours de la négociation d'un loyer plus élevé, utilisant la route comme un élément de pression.

Abstraction faite de cette affaire, toutefois, les exploitants de parcs pour maisons mobiles ont développé et exploité leur commerce dans des circonstances relativement stables. À la fin de 1976, lorsque Ronald Derrickson est devenu chef, les parcs pour maisons mobiles dans la réserve n° 9 commençaient à prendre beaucoup d'ampleur. M. Derrickson lui-même était le détenteur de terres qui avaient été louées à 1) Golden Acres Ltd., compagnie de la famille Crosby, 2) M. et M^{me} Jack

Alexander, exploitants du parc Pineridge Estates et 3) une partie d'un aménagement de Westgate Developments Ltd., et entreprise de feu Ted Zelmer. Ailleurs dans la réserve, Noll Derriksan était le détenteur des terres sur lesquelles Park Mobile Homes Ltd. et Toussowasket Enterprises Ltd étaient installés.

Lorsque Ronald Derrickson est devenu chef en 1976, les conditions de la plupart des baux avaient déjà été arrêtées. Il semble que le nouveau chef ait pensé que les loyers payés par les exploitants des parcs étaient trop faibles, mais plusieurs années devaient s'écouler avant que les mécanismes en place autorisent une augmentation des loyers.

Une caractéristique de la situation à l'époque était la revendication du médiateur des loyers de la Colombie-Britannique de sa compétence sur les parcs pour maisons mobiles situés dans les réserves indiennes. Le contrôle des loyers avait été imposé à Westbank et la compétence du médiateur avait été confirmée par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Park Mobile Home Sales Ltd.* c. *LeGreely*, Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1978) 85 D.L.R. (3rd) 618. La décision rendue a été reconfirmée par le juge Locke en mars 1982 dans une affaire mettant en cause le Mt. Boucherie Park.

Témoignant devant la Commission, l'ancien chef a exposé son point de vue sur l'équité des loyers de façon convaincante :

> [Traduction]
> [...] une de mes préoccupations a toujours été que nous avons beaucoup de membres qui sont, en fait, millionnaires, si on tient compte des terres qu'ils possèdent. De nombreux membres sont millionnaires, et pourtant ils sont sur le bien-être social.
>
> C'est un crime. C'est un crime épouvantable que des gens qui possèdent ces terres et ce potentiel dépendent du bien- être. C'est un crime encore pire quand un exploitant de parcs pour maisons mobiles a ces terres et s'en sert à son avantage sans payer un juste loyer.

Le chef Derrickson a de nouveau décrit comment la bande avait négocié le bail Voth (le bail du terrain situé près du lac dans la réserve nº 9). M. Voth détenait apparemment un bail principal et avait deux sous-locataires, les trois parties exploitant chacun un parc pour maisons mobiles. M. Derrickson a témoigné que les loyers des détenteurs avaient augmenté considérablement. Interrogé par son avocat concernant cette affaire, il a répondu ce qui suit :

> [Traduction]
> Q. Quand vous parlez d'augmentation considérable, vous ne parlez pas de 10, 20 ou 25 p. 100. Vous parlez de 3 ou 4 fois ou peut-être même plus que ce qu'ils payaient
> R. Peut-être même 5 ou 6 fois.

Lorsque vint le temps d'augmenter les loyers, M. Derrickson a fait preuve d'astuce et d'audace. Il s'est prévalu du prestige de l'autorité

conférée au chef et au conseil par le ministère des Affaires indiennes. Dans la plupart des cas, il prétendait agir en vertu de «l'entente de 1977». Dans une certaine mesure il s'est aussi servi des statuts administratifs, lesquels étaient appliqués de façon discriminatoire selon certains exploitants, et n'hésitait pas à recourir à l'hyperbole. Pour certaines gens, il semblait omnipotent. L'ancien directeur général régional, Fred Walchli, a décrit comme suit les pouvoirs conférés au chef et au conseil :

> [Traduction]
> Toutes les activités de la bande de Westbank liées à l'administration des terres étaient supervisées par le Ministère, et elle n'avait aucun pouvoir, en vertu de cette entente, d'exécuter ou d'annuler quelque entente que ce soit. Cela relevait du Ministère.

Aux audiences de la Commission, le Ministère a affirmé que, en vertu de l'entente de 1977, la bande de Westbank n'avait jamais eu d'autre pouvoir que celui d'administrer les baux, et que si elle pouvait discuter de loyer, elle n'avait pas le pouvoir d'en fixer le montant.

La conduite du Ministère qui, parfois, a donné l'impression que le chef avait le pouvoir, alors qu'en fait, il le conservait sciemment, dément cette affirmation. En tout cas, le chef Derrickson a affirmé son pouvoir de prendre des décisions. Il était d'avis que les exploitants des parcs pour maisons mobiles avaient signé leurs baux de leur propre chef, suivant les conseils de leurs avocats.

Il décida de passer à l'action surtout fin 81, début 82. Des avis de hausse des loyers ont été envoyés à tous les exploitants de parcs pour maisons mobiles en 1981, le chef et les exploitants se réunissant finalement au début d'octobre 1981. À l'époque, le loyer mensuel habituel était de 90 $ à 120 $ l'emplacement de maison mobile. Dans une certaine mesure, le niveau des loyers dépendait des règles et pratiques du médiateur des loyers de la Colombie-Britannique. Les bailleurs devaient respecter un pourcentage maximal d'augmentation, sauf autorisation du médiateur. Comme on l'a mentionné plus tôt, le médiateur de la C.-B. avait réussi à faire confirmer sa compétence lorsque celle-ci fut contestée. Tant que sa compétence serait reconnue, les hausses de loyer seraient limitées.

Parmi les personnes convoquées par le chef à la réunion, il y avait les York, Ted Zelmer, Leonard Crosby, les Lauriault, les Lidster, Val Spring et le conseiller Brian Eli. Ces personnes ont alors appris que la bande avait adopté son propre règlement de régie des loyers et que le médiateur de la C.-B. n'avait aucune compétence à l'égard des terres de la bande. D'après M. Lauriault, le chef aurait donné l'explication suivante :

> [Traduction]
> [. . .] ils étaient maintenant investis de pouvoirs et ils pouvaient fixer les loyers sur les terres indiennes. Le chef a indiqué qu'une partie de

> la hausse visait à améliorer certaines choses dans la réserve, par exemple, l'approvisionnement en eau et les égouts, etc. [. . .]

Le chef a annoncé que le loyer pour chaque fondation passerait à 150 $ par mois. À la même occasion, il a déclaré que les baux signés avec les exploitants seraient modifiés de façon à prévoir, au lieu du loyer fixe, un loyer équivalant à 20 p. 100 des recettes brutes, le plus élevé des deux étant retenu.

Les exploitants ont reçu des avis qu'ils devaient communiquer à leurs locataires pour les informer que le loyer passait à 150 $ par mois. Au bas de l'avis, on pouvait lire ce qui suit :

> [Traduction]
> En vertu du statut administratif 1981–03, le conseil de la bande indienne de Westbank a établi, par résolution, que les exploitants de parcs pour maisons mobiles situés dans la réserve doivent faire passer le loyer minimal des fondations à 150 $ par mois.

Non seulement le conseil de bande n'avait-il pas le pouvoir d'adopter pareille résolution, mais le statut 1981–03 n'existait même pas. Adopté par le conseil le 28 juillet 1981, il avait été apparemment rejeté par le Ministère. Il semble toutefois qu'il ait été distribué malgré tout comme s'il avait force de loi. On lisait dans son préambule que la bande avait été investie des pouvoirs prévus à l'article 60(1) de la *Loi sur les Indiens*, mais c'était faux. Il prévoyait la nomination d'un «médiateur de la bande» doté de vastes pouvoirs d'enquête, notamment des pouvoirs et privilèges d'un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. Il autorisait aussi le médiateur à rendre des ordonnances dans nombre de circonstances. Il l'investissait du pouvoir d'établir les pourcentages d'augmentation maximums et «d'examiner, d'exclure ou de déclarer non applicable tout engagement formel dans un bail ou dans une entente qu'il juge déraisonnable dans les circonstances».

À la réunion, M. Crosby a obtenu une copie certifiée du statut administratif en question. Ledit document, qui a été versé en preuve, a été apparemment adopté par le conseil et signé par le chef et les conseillers de l'époque. À la réunion, M. Crosby a insisté et a demandé une preuve de l'approbation donnée par le Ministère. Selon M. Crosby, le chef a répondu «qu'il ne l'avait pas pour l'instant parce qu'il devait être renvoyé pour qu'on y change un mot ou deux [. . .].» M. Crosby avait donc l'impression que ledit statut avait été approuvé ou certifié à Ottawa.

Certains exploitants ont distribué les avis de hausse, ce qui a suscité un émoi considérable. Les locataires n'ont guère apprécié cette initiative du chef. Il semble que la mesure a surtout eu pour effet d'établir une hausse temporaire des loyers dans les différents parcs. Le chef n'a sans doute pas obtenu les résultats escomptés. Le médiateur des loyers de la C.-B. a continué d'affirmer sa compétence et certaines baisses de loyer

ont été imposées. Le médiateur de la C.-B. a continué de contrer les efforts visant à augmenter les loyers dans les parcs.

Les tactiques utilisées par le chef en 1981 et en 1982 ont entraîné des hausses considérables des loyers payés par certains exploitants, dont les Alexander, les Zelmer, et les Lidster qui, tous, ont conclu une entente avec la bande à peu près à cette époque. On pourrait dire qu'en appliquant ces hausses, le chef a joué dur. Les Alexander en savent quelque chose, comme on peut le voir ci-dessous.

Les Alexander

M. Alexander et sa femme Barbara exploitent le parc Pineridge Estates depuis 1976. Ils avaient alors négocié avec Ronald Derrickson la location d'environ 21 acres dont M. Derrickson était le détenteur. Le bail était daté du 21 juin 1976 et le loyer pour le premier terme de cinq ans s'élevait à 9 654,30 $ par année. Le bail contenait aussi une disposition indiquant que le loyer serait révisé tous les cinq ans. Plus précisément, le bail portait que «le ministre ou son représentant autorisé pouvait déterminer et fixer le loyer annuel s'appliquant au deuxième ou à n'importe quel terme de cinq ans ultérieur.» Le locataire devait payer un loyer «dont le montant, 90 jours avant le début du nouveau terme de cinq ans, représente, de l'avis du ministre, un juste loyer de la terre louée, conformément aux conditions énoncées dans le bail, et devait jouir de tous les services et commodités qui existaient alors, abstraction faite de la valeur des améliorations permanentes qu'il a apportées.» Le bail prévoyait la possibilité d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale dans les 60 jours suivant la fixation du loyer.

Le bail contenait une disposition qui autorisait le locataire à puiser son eau dans le ruisseau McDougall. L'approvisionnement en eau était inadéquat dans cette région, ce qui pose d'ailleurs toujours un problème aux Alexander. Je commente à l'annexe C du présent rapport des mesures propres à régler ce genre de problèmes.

Les Alexander ont exploité le parc sans trop de problèmes pendant quelque temps. En 1980, ils ont reçu une lettre du chef accompagnée d'une coupure du *Vancouver Sun* intitulée «B.C. Rentalsman Scalped by *Indian Act*» (Médiateur des loyers de la C.-B. scalpé par la *Loi sur les Indiens*.) Une flèche pointait en direction d'un paragraphe qui se lisait comme suit :

> [Traduction]
> Une partie de la *Loi* fédérale *sur les Indiens*, vieille d'un siècle, autorise les bandes indiennes à ne pas tenir compte des lois provinciales sur la location résidentielle et à traiter les locataires non indiens sur leurs terres comme ils l'entendent.

En février 1981, les Alexander ont reçu la lettre suivante :

[Traduction]

Le 12 février 1981

«RECOMMANDÉ AVEC ACCUSÉ DE RÉCEPTION»

Jack Ellis Alexander et
Barbara Alexander
RR nº 1, route Boucherie
Westbank (C.-B.)
V0H 2A0

Objet : Examen du loyer
Bail nº 49610
Partie du lot 45, réserve indienne nº 9

Monsieur

Je vous informe, par la présente, que le loyer de la propriété louée à bail doit être révisé le 1er mai 1981.

Le nouveau loyer a été fixé au nom du ministre à quarante-deux mille neuf cent huit dollars (42 908 $) par année au cours du prochain terme de cinq ans.

Si vous n'êtes pas d'accord, je vous prie de passer à la page 4(i) qui indique comment renvoyer l'affaire à la Cour fédérale du Canada en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'affaire ne peut toutefois être renvoyée à la Cour fédérale sans que le nouveau loyer exigé par le ministre ait d'abord été payé.

Si vous êtes d'accord, je vous prie de prendre rendez-vous avec notre bureau afin de rédiger une entente de modification au bail.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

CONSEIL DE LA BANDE
INDIENNE DE WESTBANK

«Ronald M. Derrickson»

Le chef Ronald M. Derrickson.

La lettre a été recommandée avec accusé de réception et une copie conforme envoyée à M. S. McCullough, membre de la Direction des terres, réserves et fidéicommis des Affaires indiennes. La lettre ne disait pas qui avait fixé le loyer au nom du ministre. Il semblerait que c'était Ronald Derrickson. Rien dans le bail de 1976 de M. Alexander n'exigeait que le nouveau loyer soit incorporé dans une entente de modification. Ce type d'entente est devenu le moyen utilisé pour obtenir un loyer-pourcentage plutôt qu'un loyer fixe.

M. Alexander a porté la lettre du 12 février 1981 au cabinet d'avocats Salloum, Doak de Kelowna. M. Welder, stagiaire à l'époque, s'est occupé de l'affaire. Les Alexander ont ensuite reçu la lettre qui suit :

[Traduction]

Le 27 mars 1981

«RECOMMANDÉ AVEC ACCUSÉ DE RÉCEPTION»

Jack Ellis & Barbara Alexander
RR nº 1, route Boucherie
Westbank (C.-B.)
V0H 2A0

Monsieur

La présente concerne la lettre que nous vous avons envoyée le 12 février 1981, dans laquelle est suggéré le nouveau loyer à payer au cours des cinq prochaines années de votre bail, ainsi que notre dernière conversation téléphonique au cours de laquelle vous avez promis de me rappeler dans les trois (3) jours suivant.

Comme trois semaines se sont maintenant écoulées et que vous n'avez pas communiqué avec nous, nous retirons notre offre de location, mais non notre avis de hausse du loyer.

Je demande donc à Robert Dephyffer, évaluateur de la bande, d'évaluer l'entière propriété conformément aux conditions du bail. Ladite évaluation doit être effectuée uniquement en vue de permettre à la Cour fédérale du Canada d'établir le loyer. Nous en sommes maintenant à négocier les loyers annuels, qui pourront atteindre 2 500 $ l'acre ou 25 p. 100 des recettes brutes, selon le montant le plus élevé.

Compte tenu du coût énorme de l'évaluation faite pour les besoins de la Cour fédérale, le conseil de la bande indienne de Westbank ne peut pas maintenir son offre antérieure. Je vous conseillerais de faire appel à un avocat et de fournir son nom à la bande indienne de Westbank, de façon que le ministère de la Justice puisse lui communiquer la date du procès et vous informer des conditions que vous devez respecter pour pouvoir intenter une action devant la Cour fédérale, si c'est là l'avenue que vous choisissez.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

CONSEIL DE LA BANDE
INDIENNE DE WESTBANK

«Barbara DeSchutter»

«au nom du» chef Ronald M. Derrickson

RMD/bdes

M. Welder a fait une contre-offre qui a été finalement rejetée. Avant son rejet, les Alexander ont été inondés de lettres exigeant des approbations du Commissaire fédéral des incendies et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ou demandant des essais du sol, des polices d'assurance, des levés et des plans. Copies des lettres ont été envoyées à la BFD, à l'avocat de la bande et aux représentants du Ministère. Le tout devait se poursuivre jusqu'à ce que la question du loyer fut réglée. Il semble inhabituel que pareilles questions soient soulevées cinq ans après la création du parc et qu'elles soient résolues une fois la question du loyer réglée. Entre temps, les Alexander s'étaient pliés à toutes les exigences, pour être chaque fois confrontés à d'autres demandes de renseignements. M. Alexander a reçu entre autres une lettre dans laquelle on lui demandait d'expulser certains locataires dont les enfants avaient apparemment endommagé des quadrimoniums situés près du parc des Alexander. Ces quadrimoniums appartenaient au chef.

Un aspect intéressant du règlement du loyer des Alexander a été le rôle joué par le directeur général régional des Affaires indiennes.

Dans une lettre datée du 22 mai 1981, M. Welder (qui était entre temps devenu membre du barreau) a écrit ce qui suit :

> [Traduction]
> Vous mentionnez dans votre lettre du 21 mai celle du 12 février 1981, dans laquelle vous indiquiez que vous fixeriez le loyer au nom du ministre à 42 908 $. En vertu du bail, le ministre ou son représentant autorisé peut déterminer et fixer le loyer annuel pour la deuxième ou toute période ultérieure de cinq ans, avant ou après que ladite période ait commencé. À cet égard, nous vous demanderions de nous fournir l'autorisation écrite du ministre qui vous désigne comme son représentant et vous habilite à fixer le loyer annuel en vertu du présent bail.

La preuve de l'autorité a vite été communiquée. Le directeur général régional a écrit ce qui suit :

[Traduction]
« PAR LOOMIS »

Le 26 mai 1981

Le conseil de la bande indienne de Westbank
Boîte 850
Westbank (C.-B.)
V0H 2A0

Aux soins du : chef R. Derrickson

Monsieur,

Plusieurs tenants à bail de vos terres de réserve continuent de s'interroger sur l'autorité dont est investie votre bande par l'entremise du conseil de la bande pour administrer et contrôler les terres aliénées.

Votre bande a été déclarée comme ayant atteint un haut degré d'avancement et a été par la suite investie de certains pouvoirs et responsabilités par le ministre et le directeur général régional. Il incombe entre autres à la bande d'administrer et de superviser les deniers de revenu, notamment la perception des loyers dus à la bande et à ses membres; de gérer, de négocier et d'exécuter les ententes liées aux baux et aux permis conclues par l'État dans l'intérêt direct de la bande et de ses membres; et de gérer et d'administrer toutes les terres de réserve cédées par l'entremise du conseil de bande au nom du Ministère.

Il convient de recourir à la présente si jamais l'autorité et les responsabilités du conseil de la bande indienne de Westbank sont mises en doute.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

«F.J. Walchli»

F.J. Walchli
Directeur général régional
Région de la Colombie-Britannique

Avec une lettre datée du 28 mai 1981, le chef Derrickson a fait parvenir aux avocats des Alexander une copie de la lettre de M. Walchli, et M. Graham Allen, avocat de la bande, a écrit aux avocats des Alexander le 2 juin suivant :

> [Traduction]
> Le conseil de la bande indienne de Westbank a soumis à mon attention son dossier concernant la révision du loyer du 1er mai 1981 concernant le bail nº 49610 signé par vos clients, M. et Mme J. Alexander.
>
> Je crois comprendre que dans un avis daté du 12 février 1981 reçu le 18 suivant par M. et Mme Alexander, le chef R.M. Derrickson indique que le loyer annuel pour le terme de cinq ans commençant le 1er mai 1981 a été déterminé et fixé à 42 908 $ conformément aux dispositions 1*e*) et 1*f*) du bail. Le pouvoir du chef Derrickson de donner pareil avis est clairement attesté dans la lettre ci-jointe du 26 mai 1981 de M. F.J. Walchli, directeur général régional de la région de la C.-B., ministère des Affaires indiennes.

M. Allen poursuivait en disant que la période dans laquelle un appel aurait dû être interjeté était de 60 jours après le 18 février et que l'appel était fonction du paiement obligatoire des 42 908 $. Il concluait comme suit :

> [Traduction]
> Je suis d'avis que M. et Mme Alexander n'ont pas payé le loyer exigé en vertu du bail nº 49610. J'ai donc informé mon client, le conseil de la bande indienne de Westbank, que, si tel est son désir, il est maintenant en mesure d'obtenir l'annulation immédiate du bail.

Si on lit la lettre de M. Walchli attentivement, on se rend compte que ce dernier ne reconnaît pas clairement l'autorité de la bande de fixer le loyer en vertu du bail des Alexander. Il est toutefois facile de voir comment elle pouvait donner une telle impression. Je ne puis m'empêcher de penser qu'on voulait bel et bien donner l'impression que le chef était investi d'une très grande autorité.

C'est un fait qu'on avait déclaré que la bande «avait atteint un haut degré d'avancement». Cette déclaration a été faite conformément à l'article 83(1) de la *Loi sur les Indiens*, lequel porte que lorsque pareille déclaration est faite par le gouverneur en conseil, une bande peut prendre et adopter des statuts administratifs dans certains secteurs. La bande avait été investie de certaines autorités et responsabilités en vertu de «l'entente de 1977» appliquée par le directeur général régional au nom du gouvernement du Canada. La bande avait été également investie, en vertu de l'article 53(1) de la *Loi sur les Indiens*, de pouvoirs qui l'autorisaient à administrer les terres cédées. La bande détenait également le pouvoir de gérer et de superviser ses deniers de revenu en vertu de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*.

La question de la fixation des loyers n'est pas abordée dans l'entente de 1977, et je ne crois pas qu'on envisageait de céder cette fonction. Le pouvoir de fixer les loyers en vertu du bail des Alexander et d'autres baux à Westbank ne semble pas avoir été expressément délégué par le ministre ou par le Ministère à la direction de la bande ou à la bande elle-même. Le pouvoir de fixer les loyers des termes de cinq ans ultérieurs découlait des contrats et, dans la plupart des baux, il était conféré «au ministre ou à son représentant autorisé». Cette locution peut signifier plusieurs choses, dont le ministre ou une personne qu'il a désignée précisément à cette fin, ou un fonctionnaire compétent du Ministère. Si la première signification l'emporte, le ministre n'a jamais autorisé quiconque à exercer le pouvoir. Si c'est la deuxième, il n'est pas évident que le pouvoir avait pu être délégué à quelqu'un de l'extérieur du Ministère. Je crois que l'on entendait dans les ententes que la fixation des loyers relèverait d'un fonctionnaire du Ministère. Je tends à croire, compte tenu de la locution employée, qu'il serait possible d'investir une personne étrangère au Ministère du pouvoir de fixer les loyers. Le Ministère voudra sans doute examiner de près pareille nomination ou délégation des pouvoirs. En tout cas, même une présumée délégation n'a pas été faite. Le Ministère s'est en fait contenté d'observer le chef Derrickson prétendre exercer le pouvoir de fixer les loyers. Les avocats des Alexander ont bien intenté une action devant la Cour fédérale, mais ils ne l'ont pas menée à terme. Les Alexander ont finalement succombé aux techniques de négociation du chef Derrickson. M. Alexander a rendu compte d'une réunion entre lui-même et le chef Derrickson :

> [Traduction]
> Q Pourriez-vous nous dire ce dont vous vous rappelez de cette réunion?
> R Eh bien, je me trouvais au bureau de la bande, et nous étions en train de parler de porter l'affaire devant la Cour fédérale, et Ron Derrickson m'a dit qu'il pouvait m'avoir parce que [. . .]
> Q Je vous demande pardon?
> R Ron Derrickson m'a dit qu'il pouvait m'avoir parce que ça ne lui coûtait rien pour aller en cour et que ça me coûtait à moi 1 000 $ par jour. Il m'a dit sans ambages qu'il pouvait m'avoir.

M. Alexander a témoigné ce qui suit : [Traduction] «Je n'avais pas d'argent pour continuer, et je savais combien ça me coûterait par jour en cour, et je ne pouvais me permettre de prendre de chances.» Il a accepté de payer les 42 908 $ par année, ou 20 p. 100 de ses recettes brutes, selon le montant le plus élevé. Il n'a en fait eu à payer que 42 908 $ par année. Durant les cinq ans qui ont suivi, M. Alexander est parvenu à payer le loyer (non sans mal). Il a connu certaines difficultés d'approvisionnement en eau, et il a eu des problèmes de santé. La déviation du ruisseau McDougall, dont il est question à l'annexe C du présent rapport, était un de ces problèmes, et non le moindre. Cette déviation a empêché M. Alexander de s'approvisionner en eau comme convenu en vertu du bail.

En 1985, la bande a été investie de certains pouvoirs de gestion des terres de la bande en vertu de l'article 60 de la *Loi sur les Indiens*. Il n'est fait nulle mention du pouvoir de fixer les loyers à percevoir en vertu des baux. Le 1er avril 1986, M. Alexander a reçu une lettre qui contenait le paragraphe suivant :

> [Traduction]
> La présente est un avis officiel en vertu des conditions de votre bail, vous informant que votre loyer sera examiné pour le prochain terme de cinq ans. Sans qu'il y ait eu d'évaluation officielle, mais en tenant compte des règlements négociés avec les détenteurs de bail dans la région, le nouveau loyer pour la période allant du 1er mai 1986 au 30 avril 1991 a été fixé au nom du ministre à 69 712,50 $ ou à 25 p. 100 des recettes annuelles brutes, le montant le plus élevé s'appliquant.

Ladite lettre a été communiquée à David Crombie, ministre des Affaires indiennes de l'époque, lequel, dans une lettre au chef, lui a demandé de la révoquer. Depuis ce temps, la question du loyer de M. Alexander semble avoir été mise de côté. Eu égard à ce qui précède, des problèmes ne manqueront sûrement pas de se poser.

Leonard Crosby

L'antagonisme qui a marqué les relations entre l'ancien chef Derrickson et certains exploitants a été particulièrement féroce dans le cas de Leonard Crosby.

Comme on le mentionne dans l'Introduction du présent rapport, M. Crosby a conclu son premier bail dans la réserve nº 9 de Westbank en 1969. Il faisait alors partie du détachement de la GRC de Kelowna. Au moment où M. Crosby a signé son premier bail, la bande avait cédé les deux réserves au gouvernement fédéral à des fins de location. Il n'y avait, à proprement parler, aucun détenteur. Toutefois, il semble qu'on ait reconnu que quelques Indiens détenaient des droits de possession sur certains lots de la terre. Des lettres du Ministère à l'époque font mention de droits d'équité, lesquels, selon moi, sont une reconnaissance du fait que certains Indiens avaient le droit d'utiliser certaines propriétés ou d'en tirer des recettes. M. Crosby a négocié avec Ronald Derrickson le bail d'un lot de 3,5 acres dont M. Derrickson venait tout juste d'acquérir les «droits d'équité» de son père, Theodore Derrickson. Le premier bail, qui était d'une durée de 50 ans, est daté du 25 août 1969. Environ un an plus tard, M. Crosby a cédé ce bail à Golden Acres Ltd.

Au début, M. Crosby a poursuivi sa première idée, qui était de construire un village de retraités. Il a dû toutefois changer ses projets au milieu des années 70, ceux-ci s'avérant non rentables. Il a conservé l'idée d'un village de retraités, mais a opté pour l'idée alors très populaire d'aménager un parc pour maisons mobiles. Il décida aussi de

se limiter aux maisons à deux éléments et à une clientèle adulte. Ce parc, aujourd'hui, semble bien planifié et bien administré.

M. Crosby a négocié un nouveau bail avec Ron Derrickson pour un terrain plus grand de 7,5 acres et y a installé 35 fondations. Les travaux ont été effectués en 1976, période où le marché semblait vouloir se redresser. En 1977, cependant, il s'effondra de façon spectaculaire. Une reprise s'amorça en 1979 et les exploitants ont pu faire de très bonnes affaires en 1980–1981. Les années ultérieures furent cependant beaucoup moins prospères.

Dans les bonnes années, les parcs pour maisons mobiles constituaient une bonne affaire. Les fournisseurs de ce genre d'habitation versaient des «droits», c'est-à-dire des paiements comptants aux exploitants pour les encourager à ouvrir d'autres lots. Qu'il y ait un locataire ou non, les fournisseurs étaient prêts à payer le loyer des fondations à compter du jour où celles-ci étaient mises en place. En 1980 et 1981, les exploitants recevaient des primes de l'ordre de 1 000 à 4 000 $ par fondation des producteurs et distributeurs de maisons mobiles.

Lorsque le marché a redémarré, M. Crosby a négocié un bail pour 15,5 autres acres attenantes à son parc (bail «B»). Il a négocié avec Ron Derrickson, qui agissait au nom de son père, Theodore, détenteur de la terre en cause. La Couronne, au nom du détenteur, a conclu un contrat daté du 15 juin 1980, lequel devait s'appliquer durant 45 ans et 7 mois à compter du 1er février 1976. Ledit bail contenait une caractéristique qui, compte tenu de certaines différences, a été incorporée par la suite dans plusieurs baux de Westbank. Dans ce bail, M. Crosby acceptait de payer le plus élevé des deux montants suivants, soit une «rente foncière de base annuelle» ou 20 p. 100 des recettes brutes. Le bail a pris effet sans anicroches et M. Crosby a entrepris d'agrandir son parc. Il a fait à cette fin un emprunt considérable auprès de la Banque Royale du Canada.

Pendant la négociation de ce bail avec le chef Derrickson, des discussions ont apparemment eu lieu concernant la possibilité d'incorporer dans son bail antérieur (bail «A») la formule du loyer de rechange, fondée sur un pourcentage des recettes brutes. Il semble, cependant, que M. Crosby ait refusé d'appliquer un loyer-pourcentage aux immeubles permanents qu'il avait construits sur la terre régie par le bail «A».

M. Crosby a par la suite reçu une lettre dans laquelle on prétendait fixer le loyer pour le terme de cinq ans ultérieur.

202

[Traduction]
Le 17 juin 1981

RECOMMANDÉE AVEC ACCUSÉ DE RÉCEPTION

Golden Acres Ltd.
RR n° 1, chemin Boucherie
Westbank (C.-B.)
V0H 2A0

Aux soins de : L. Crosby

Objet : Bail n° 47959

Monsieur,

Je vous informe, par la présente, que le loyer révisé du deuxième terme de cinq ans a été fixé au nom du ministre à seize mille huit cent quatre-vingt-dix-huit dollars (16 898 $) par année ou à 20 p. 100 des recettes brutes tirées dans l'année, le montant le plus élevé s'appliquant.

Vous trouverez donc ci-joint une série d'ententes de modification que vous devez remplir et retourner au présent bureau dans les sept (7) jours qui suivent.

Pour de plus amples renseignements, prière de communiquer avec l'auteur de la présente.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

LE CONSEIL DE LA BANDE
INDIENNE DE WESTBANK

Le chef Ronald M. Derrickson

«Ronald M. Derrickson»

RMD/bdes
pièce jointe

Une entente intitulée «Modification Agreement» (entente de modification) était annexée à la lettre. Après une brève description du contenu du bail et du pouvoir du ministre de fixer le loyer annuel payable pendant le deuxième terme de cinq ans, l'entente prévoit de qui suit :

> [Traduction]
> Pour le terme commençant le 1er septembre 1981 et prenant fin le 31 août 1986, le loyer s'établit à seize mille huit cent quatre-vingt-dix-huit dollars (16 898 $) par année ou à 20 p. 100 des recettes brutes tirées dans l'année, le montant le plus élevé s'appliquant.

Il convient de noter que bien que le bail en question autorise le ministre à fixer un nouveau loyer tous les cinq ans en se fondant sur un critère d'évaluation énoncé dans ledit bail, il ne prévoit nullement l'imposition d'un loyer-pourcentage.

En juillet, M. Crosby a reçu la lettre suivante :

[Traduction]

Le 16 juillet 1981

PAR PORTEUR
Golden Acres Ltd.
R.R. n° 1
Westbank (C.-B.)

Objet : Bail n° 47959
Lots 24–2-1 à 24–2-7, R.I. n° 9

Messieurs,

Je vous informe, par la présente, qu'à compter du 1er septembre 1981, le loyer du bail susmentionné s'établira à 16 898 $.

Je vous prie de faire parvenir un chèque visé fait à l'ordre du Conseil de la bande indienne de Westbank.

Je vous remercie et vous prie d'agréer, Messieurs, mes salutations distinguées.

LE CONSEIL DE LA BANDE
INDIENNE DE WESTBANK

«Ronald M. Derrikson»

RMD/hd
c.c. Ronald M. Derrikson

AVIS DE RÉCEPTION
«Leonard Crosby»
«Le 24 juillet 1981»

Vers la fin de l'été, M. Crosby a été prié de se présenter au bureau de la bande. Lorsqu'il est arrivé, M. Sheldon McCullough des Affaires indiennes s'y trouvait. Le chef présenta alors à M. Crosby un nouveau bail, lequel comprenait des dispositions établissant le loyer de base à 16 898 $ ou à 20 p. 100 des recettes annuelles brutes, le montant le plus élevé s'appliquant. M. Crosby s'est entretenu avec le chef et ensuite seul avec M. McCullough. Ce dernier a tenté de convaincre M. Crosby de signer le bail. Toutefois, M. Crosby refusa et quitta les lieux. L'objection de M. Crosby concernait davantage la façon de calculer le loyer-pourcentage que le principe lui-même. Il semble qu'il aurait accepté de payer un pourcentage des recettes brutes dans le bail «A» si les immeubles permanents avaient été exclus des calculs.

Au début d'octobre 1981, le chef a convoqué les exploitants des maisons mobiles à la réunion mentionnée plus tôt. M. Crosby y a alors soulevé une question concernant l'authenticité du «statut concernant la régie des loyers de la bande». La rupture entre M. Crosby et le chef Derrickson était encore à venir, soit plus tard dans le même mois.

Vers le 22 octobre, les deux hommes se sont rencontrés pour régler certaines questions. La réunion a commencé sur une note plutôt cordiale, mais ne devait pas finir de cette façon.

M. Crosby a pris des notes sur cette réunion. Il a témoigné qu'au cours de celle-ci, le chef avait déclaré ce qui suit :

> [Traduction]
> Je trouve qu'il est nécessaire de menacer, d'intimider, de mentir et de tricher et de faire beaucoup d'autres choses pour parvenir à mes fins [...] Je me débrouille bien. Rien ne se fait ici sans mon O.K. C'est moi qui mène la barque, y compris le conseil, Vancouver ou le ministre, et vous savez cela vous aussi.

Ils ont discuté de la formule des 20 p. 100 des recettes brutes qu'on envisageait d'inclure dans le bail «A». Manifestement, le chef Derrickson estimait que les immeubles devaient être inclus dans une telle entente. M. Crosby a affirmé qu'il n'avait jamais accepté leur inclusion. Selon M. Crosby, la conversation se serait poursuivie comme suit :

> [Traduction]
> Ron : Oui, vous avez accepté, je peux le prouver. Barb, apporte-moi le nouveau bail de Golden Acres.
> Barbara : Voici les baux, mais ils n'ont jamais été signés.
> Ron : Ah ben, maudit, jette-moi ça à la poubelle, vous savez ce que ça veut dire, hein? Vous allez être mauditement désappointé si vous ne signez pas ce bail, c'est vous qui allez en subir les conséquences et payer pour. Si vous ne signez pas, on n'a plus rien à se dire.

Cela a été la fin de la discussion, et les deux hommes ne se sont pas reparlés depuis. Ils ont communiqué par écrit, et M. Crosby est demeuré

en contact continu avec le ministère des Affaires indiennes, le ministre et quelques députés. L'ancien chef a communiqué avec les mêmes intervenants ainsi qu'avec les médias. J'ai observé les deux hommes au cours des audiences, et ils semblent tout simplement incapables de se souffrir. M. Crosby est un homme ordonné et méthodique, tandis que M. Derrickson, lui, ne s'embarrasse guère de manières et aime les choses vite faites. M. Crosby a écrit une fois à M. Derrickson pour lui suggérer l'intervention d'une troisième partie, par exemple, M. Theodore Derrickson ou M. Noll Derriksan. Je pense qu'il est à peu près impossible que ces deux hommes résolus puissent régler eux-mêmes les choses à l'amiable. Ils sont nés incompatibles.

En décembre 1981, le chef a pris une initiative inhabituelle et a écrit à la banque de M. Crosby, la Banque Royale, laquelle détient comme garantie sur la propriété de M. Crosby une hypothèque et une débenture. Ladite lettre se lit comme suit :

[Traduction]

Le 4 décembre 1981

La Banque Royale du Canada
N° 30, centre commercial Orchard Park
Route 97
North Kelowna (C.-B.)

Objet : Golden Acres Ltd.
Bail n° 47959
Lots 24-2-1, 24-2-2, 25-2-3, 24-2-4, 24-2-5, 24-2-5
et 24-2-7, Tsinstikeptum, R.I. n° 9

Messieurs,

Comme vous êtes le débiteur hypothécaire du bail susmentionné, je vous informe, par la présente, que le bail entre la Couronne et la Golden Acres n'est pas dans les règles puisque cette dernière ne l'a pas renouvelé.

Je vous prie d'agréer mes salutations distinguées.

LE CONSEIL DE LA BANDE
INDIENNE DE WESTBANK

«Ronald M. Derrickson»

Ladite lettre a été communiquée à Golden Acres Ltd. et à M. McCullough des Affaires indiennes.

On aurait constaté en lisant ce bail que la Golden Acres n'était nullement tenue de signer quelque «renouvellement» que ce soit, mais la Banque Royale a pris la chose au sérieux et a répondu en partie ce qui suit : [Traduction] «Compte tenu du sérieux des faits dont vous faites état, nous avons gelé la marge de crédit de notre client jusqu'à ce que l'affaire soit éclaircie. Nous espérons que tout se réglera sous peu.»

Cet échange de lettres a eu lieu pendant que M. Crosby aménageait son nouveau parc pour maisons mobiles et qu'il dépendait considérablement du crédit de la banque. M. Crosby s'est rendu à Vancouver et a rencontré M. McCullough puis M. Peter Clark qui était à l'époque directeur intérimaire des Terres, des Revenus et des Fidéicommis de la région de la C.-B. Le 17 décembre 1981, ce dernier a écrit au conseil de la bande indienne de Westbank :

> [Traduction]
> D'après nos dossiers et le Registre des terres à Ottawa, il est évident que le bail susmentionné est dans les règles et qu'il a été dûment payé. Aucune mesure nous permettant de croire qu'il y avait motif d'envisager d'y mettre un terme n'a été prise ni demandée.
>
> Il se peut que vos observations se fondent sur de mauvais renseignements. Nous ne sommes pas au courant d'une entente ultérieure qui entraînerait une entente de révision du bail.

Copie de ladite lettre a été communiquée à la Banque Royale et à la Golden Acres Ltd.

À l'époque, l'autorité du chef se fondait sur l'entente de 1977. Le chef et le conseil agissaient, en pratique, à titre d'agents de la Couronne. La lettre du chef à la banque, dans laquelle il est question de la prétendue irrégularité, a apparemment causé certaines difficultés à M. Crosby et à son entreprise. Les commentaires contenus dans la lettre du 17 décembre 1981 constituent le seul reproche jamais adressé par le Ministère, et la banque a refusé de faire crédit à M. Crosby jusqu'à la fin de février. Le 17 février 1982, M. Crosby a écrit une longue lettre au ministre des Affaires indiennes dont on trouvera copie à la fin du présent chapitre. Je commenterai ladite lettre plus loin lorsque je parlerai de la Westside Mobile Home Park Owners' Association.

M. Crosby a payé la mensualité prévue dans le bail «A» le 1er septembre 1982. Le chef Derrickson a accepté le chèque, mais a écrit ce qui suit :

> [Traduction]
> Ce montant ne figure pas dans le bail, mais nous acceptons le chèque et le portons à votre compte en attendant les résultats de la révision quinquennale du loyer effectuée par les avocats respectifs.

Il semblerait que M. Crosby donnait suite aux lettres de juin et juillet 1981 du chef et que ce dernier considérait la fixation du loyer comme une question non encore réglée.

Une autre année s'est écoulée avant que le chef Derrickson écrive à nouveau à Golden Acres Ltd. le 31 août 1983 en joignant à sa lettre une évaluation effectuée par un certain M. Harck :

> [Traduction]
> Comme nous n'avons pu en venir à une entente concernant le loyer du terme de cinq ans commençant le 1er septembre 1981, nous avons effectué la présente évaluation certifiée et nous vous informons officiellement par la présente que le loyer du terme de cinq ans commençant le 1er septembre 1981 a été fixé, au nom de Sa Majesté la Reine, à 28 500 $ par année.

Le même jour, M. Clark, directeur des Terres, des Revenus et des Fidéicommis, a envoyé à Golden Acres Ltd. un télex où on pouvait notamment lire ce qui suit :

> [Traduction]
> Au nom du ministre, le loyer est, par la présente, fixé à 28 500 $ par année. Nous vous prions de faire un chèque couvrant le loyer en souffrance [. . .]

M. Clark a confirmé l'envoi du télex dans une lettre datée du 1er septembre, dans laquelle il confirme la fixation du loyer à 28 500 $ par année et exige les arriérés des années antérieures.

Les loyers prévus dans le bail «A» a fait l'objet d'un procès devant la Cour fédérale à l'automne de 1987. Au moment de rédiger le présent rapport, aucune décision n'a encore été rendue. Je crois comprendre que, en plus du loyer exigible pour les cinq années suivant le 1er septembre 1981, celui du terme suivant le 1er septembre 1986 est également en cause. Quelle que soit la décision rendue par le tribunal, il faut dire qu'il est presque impossible de diriger une entreprise lorsque, étant donné que le profit du propriétaire, si profit il y a, se situe dans l'écart entre les loyers qu'il reçoit et celui qu'il paie, les montants sont déterminés quelque six ou sept ans après la date d'entrée en vigueur de la hausse des loyers.

En ce qui concerne le bail «B», des questions se posent quant à la méthode et au moment d'effectuer les paiements des 20 p. 100 des recettes brutes prévues. C'est sans doute en raison de ces problèmes que M. Crosby a décidé d'envoyer ses mensualités au Ministère plutôt qu'au conseil de bande. M. Crosby a envoyé plusieurs lettres au Ministère afin de parvenir à une entente quant au moment et à la façon d'effectuer les versements. Les réponses qu'il en a reçues n'ont pas été d'une grande utilité. Puis, sans crier gare, le 22 décembre 1983, le Ministère lui a envoyé une lettre signée de M. John Evans dans laquelle on confirmait

l'annulation du bail «B» en raison du refus de payer le loyer et on exigeait la possession des terres et des lieux. La lettre se voulait une résiliation officielle du bail et copie de celle-ci a été envoyée à la Banque Royale et aux autres parties intéressées. Il semble que le chef n'ait guère aimé le fait que les loyers soient envoyés au Ministère et non à la bande. Il semble également que le Ministère était prêt à l'obliger sans trop réfléchir.

Le bail a sans doute été annulé parce que M. Crosby a choisi de faire ses paiements au Ministère. Il s'agissait sans doute d'un geste d'irritation de sa part, mais il faut se souvenir que le Ministère lui-même n'était pas clair quant aux limites de l'autorité qu'il avait conférée. Il est par conséquent difficile de critiquer les gens pour leurs actes dans leurs rapports avec le Ministère et la bande. L'annulation du bail, quoique injustifiée sur le plan légal, a entraîné un déluge de lettres d'avocats. Les avocats de M. Crosby ont finalement reçu une lettre du ministère de la Justice dans laquelle on confirmait que l'avis d'annulation avait été retiré. Compte tenu de la série d'enquêtes alors en cours sur les affaires de Westbank, de l'énorme publicité qui entourait la question et de l'intérêt manifesté par les parlementaires, il est surprenant que le Ministère ait fait pareille erreur. Une telle mesure ne pouvait que renforcer les soupçons que nourrissait M. Crosby à l'endroit du Ministère.

Comme je l'ai dit, le bail Crosby a fait l'objet de procédures judiciaires à l'automne 1987. Il y a eu fort peu de renvois en justice, mais il est à espérer que si jamais ils devenaient nécessaires, ils soient jugés de façon plus expéditive.

La Commission a entendu des témoignages sur les mesures de révision des loyers prévues dans les baux des parcs pour maisons mobiles. L'avocat de la Commission s'est sciemment abstenu d'étudier à fond le bien-fondé de chaque révision. Certains litiges sont toujours en instance de règlement et on continue toujours de négocier dans certains cas. On a estimé que l'examen du bien-fondé de chaque hausse de loyer aurait prolongé indûment les audiences de la Commission; de toute façon, il s'agit de questions qui doivent être réglées dans le cadre d'une entente entre les parties ou grâce à l'intervention d'une troisième (les tribunaux).

Toutefois, dans son plaidoyer, le ministère des Affaires indiennes a abordé le sujet des hausses de loyer et a vivement critiqué les exploitants. Le Ministère était d'avis que ces derniers, qui se plaignent des hausses de loyer exorbitantes, «volaient» leurs propres locataires. Voici un extrait du plaidoyer écrit du Ministère :

> [Traduction]
> Une observation s'impose dans le cas des exploitants de parcs pour maisons mobiles qui, par l'entremise de M. Len Crosby, se sont

plaints à des députés concernant les hausses de loyer imposées par le chef Derrickson. D'après les déclarations qu'ils ont faites à M. Crosby qui les a ensuite transmises aux députés, et d'après les dires mêmes de M. Crosby, le chef Derrickson aurait exiger des hausses exorbitantes de loyer. M. Crosby et ses collègues ont dépeint une scène d'exploitants désespérés acculés à la faillite à cause de ces hausses. Ils n'ont pas dit toutefois aux députés qu'ils utilisaient ces hausses de loyer pour justifier auprès du médiateur provincial les hausses additionnelles de loyer qu'ils imposaient à leurs locataires. Ils ont également tu le fait qu'ils empochaient le fruit de ces hausses, tout en refusant de payer celles qu'on leur imposait.

Lorsqu'il a contre-interrogé M. Val Spring, un des exploitants l'avocat du Ministère a émis l'opinion que ce dernier cachait ou avait caché des renseignements sur les demandes de hausse des loyers qu'il avait faites auprès du médiateur. L'avocat de l'ancienne direction de la bande, lorsqu'il a contre-interrogé le même témoin, s'est dit d'avis que M. Spring avait une certaine obligation de conserver à part les loyers perçus de ses locataires, et l'a accusé de «voler» ceux-ci. Des suggestions semblables ont été faites dans la presse au moment de la controverse et n'étaient guère justifiées.

Les suggestions faites dans le plaidoyer du Ministère et la teneur des contre-interrogatoires montrent une compréhension limitée du système de contrôle des loyers qui s'appliquait à l'époque pertinente. On a oublié le principal problème, soit le refus du Ministère de fixer les loyers, comme il était tenu de le faire en vertu de certains baux.

Jusqu'en 1984, la Colombie-Britannique disposait d'un système de contrôle des loyers. Celui-ci régissait et les hausses de loyer qui pouvaient être imposées et le moment où elles pouvaient l'être. Une fois par année, les bailleurs avaient droit, sans devoir obtenir d'autorisation préalable, à une augmentation générale en pourcentage fixe et, pour les cas inhabituels, il existait une disposition prévoyant la possibilité de demander la permission du médiateur des loyers pour excéder le pourcentage prescrit. Ces derniers cas incluaient toute augmentation inhabituelle des frais des bailleurs.

Deux personnes ont fait ce genre de demande, soit M. Don Lauriault, exploitant du Billabong Mobile Home Park, et M. Val Spring, exploitant du Jubilee Mobile Home Park, par l'entremise de son entreprise, Acres Holdings Limited.

Donald Lauriault

Après avoir quitté l'ARC, M. Lauriault a acheté en 1980 l'entreprise qui exploite le Billabong Mobile Home. Ce parc, qui s'étend sur près de 13 acres, compte 77 fondations, un bureau et un camping de 65 lots. La propriété est grevée d'une première hypothèque payable à RoyNat et

d'une deuxième détenue par le vendeur du parc. Le prix s'élevait à 400 000 $, le versement initial payé par M. Lauriault représentant 65 000 $.

M. Lauriault a participé à la rencontre du début d'octobre 1981 à laquelle le chef avait convié les exploitants pour leur annoncer que le loyer des fondations passait à 150 $ par mois. Cela leur posait un dilemme, en fait, car ils estimaient être assujettis aux règles du médiateur des loyers de la Colombie-Britannique, même si le chef Derrickson affirmait avoir la compétence de demander à un médiateur de la bande de majorer les loyers.

M. Lauriault a émis des avis de hausse des loyers en février 1982, mais ces augmentations ont été rejetées ou réduites par le médiateur des loyers de la C.-B. Comme on l'a mentionné plus tôt, la décision qu'a rendue le juge Locke en mars 1982 a confirmé la compétence du médiateur de la C.-B.

Le bail en vertu duquel M. Lauriault exploitait le Billabong Mobile Home Park devait faire l'objet d'une révision le 1er septembre 1984. En août, M. Lauriault s'est entretenu avec le chef Derrickson qui proposait un nouveau loyer de 3 250 $ par mois l'acre (41 600 $ par année) ou 25 p. 100 des recettes brutes, le montant le plus élevé s'appliquant. En vertu de la régie des loyers de la C.-B., M. Lauriault pouvait lui-même augmenter ses loyers le 1er juillet de chaque année alors qu'il devait faire face à une révision du loyer du parc le 1er septembre 1984. Prévoyant qu'il devrait donc peut-être payer 41 600 $ par année, M. Lauriault a demandé et obtenu une augmentation des loyers. L'ordonnance du médiateur approuvant la hausse prévoyait qu'on pourrait exiger de M. Lauriault qu'il rabaisse ses loyers s'il réussissait lui-même à payer moins cher de loyer.

Une chose a changé et une autre ne s'est jamais produite. La compétence du médiateur des loyers de la C.-B., à l'échelle de la province, a été retirée et le ministre ou le Ministère n'a jamais fixé le loyer devant être payé conformément aux conditions du bail de M. Lauriault. Quelque temps plus tard, et bien après la limite des 180 jours prescrits dans le bail pour l'imposition des hausses, le chef Derrickson a écrit aux avocats de M. Lauriault pour leur signifier apparemment que le nouveau loyer s'établissait à 41 781 $ par année ou à 25 p. 100 des recettes brutes annuelles, le montant le plus élevé devant s'appliquer à compter du 1er septembre 1984.

Cette détermination apparente du loyer par le chef Derrickson est peut-être entachée de plusieurs irrégularités qui n'ont toujours pas été résolues, à savoir :

1. L'autorité du chef Derrickson de fixer les loyers est douteuse, puisqu'il ne semble pas y avoir eu de délégation légale du pouvoir de fixer les loyers.

2. La période durant laquelle le loyer aurait dû être déterminé était expirée au moment où le chef Derrickson a indiqué le nouveau loyer.
3. Le bail ne semble pas prévoir la perception d'un pourcentage des recettes brutes à titre de loyer.

Ce qui à première vue peut sembler constituer un gain fortuit pour M. Lauriault n'est pas perçu comme tel par ce dernier. Il continue de naviguer en plein brouillard quant au loyer qu'on lui imposera finalement. Dans l'intervalle, le financement de M. Lauriault a expiré et ce dernier a été mis en demeure par RoyNat, prêteur de la première hypothèque grevant la propriété, de même que par le détenteur de la deuxième hypothèque, le vendeur original. Il ne peut obtenir d'aide financière tant que la question de son loyer demeure irrésolue, et il serait avantageux que ladite affaire soit réglée. Cela ne semble pas être le genre de problème qui s'améliore avec le temps.

Val Spring

Comme on l'a mentionné plus tôt, M. Spring a été accusé de «voler» ses locataires, et on a suggéré qu'il devrait verser dans un compte fiduciaire l'argent perçu des hausses de loyer. L'accusation de «vol» est injuste puisque le principal problème concerne le ministre et le Ministère. Quant à la suggestion que l'argent devrait être mis de côté en prévision d'une hausse des loyers, la personne visée n'y est nullement tenue en vertu de la loi, même si la prudence pourrait le recommander.

M. Spring est le propriétaire du Jubilee Mobile Home Estates, par l'entremise d'Acres Holdings Limited. Le parc se trouve sur les terres enregistrées au nom de la succession d'un membre de la bande, Ellen Tomat, et ses héritiers ont droit aux recettes tirées du parc. M. Spring a payé l'entreprise 385 000 $ et signé une hypothèque de 300 000 $. La propriété n'était pas entièrement aménagée; il restait de la place pour un nombre considérable de fondations. La partie inoccupée du lot loué s'étend sur 7,29 acres.

Lorsque M. Spring a acheté le parc, le loyer annuel demandé à l'exploitant s'élevait à 17 720 $ par année, sous réserve d'une révision tous les cinq ans. Le bail expirait le 1er septembre 1984.

S'attendant de pouvoir installer d'autres fondations sur la partie inoccupée, M. Spring a demandé, en 1981, à OPEC Engineering Limited de dresser un plan d'aménagement. OPEC Engineering, une firme de Kelowna, était souvent engagée par la bande et, parfois, négociait avec la bande au nom de certaines gens. Ladite firme a informé M. Spring que la bande indienne de Westbank exigeait 1 500 $ la fondation à des fins de «protection future contre les incendies». Ce changement aurait donc coûté environ 60 000 $ à M. Spring qui

espérait à ce moment-là installer 40 autres fondations. Dans une lettre, l'OPEC disait ce qui suit :

> [Traduction]
> Comme nous en avons déjà discuté, la bande indienne de Westbank exige qu'on prévoie dans tous les nouveaux aménagements une protection minimale contre les incendies conformément à leur statut administratif sur l'aménagement.

Il n'est pas déraisonnable d'imposer pareil coût à un exploitant, mais dans le fatras de statuts adoptés par la bande, il ne semble pas y en avoir qui autorise de tels frais. Les parties croyaient qu'il y avait un statut autorisant l'imposition de frais de 1 500 $ par fondation. Le seul qui s'y rapproche est le statut 1979–12 sur le lotissement, lequel porte qu'un lotisseur [Traduction] «doit assurer la distribution d'eau [...] pour desservir tous les lots créés dans un lotissement».

Toutefois, M. Spring n'aménageait pas un lotissement au sens habituel du terme, et il semble que le statut 1979–12 ne s'appliquait pas. La Commission n'a été informée d'aucun autre statut susceptible de s'appliquer. Quoi qu'il en soit, l'agrandissement prévu par M. Spring ne s'est pas concrétisé.

Tout comme M. Lauriault, M. Spring a tenté après la réunion d'octobre avec le chef Derrickson de faire passer le loyer des fondations à 150 $ par mois. Toutefois, le médiateur des loyers de la C.-B. a imposé une baisse des loyers et M. Spring a déclaré qu'il s'était alors retrouvé avec un véritable fouillis comptable. Certains locataires avaient refusé de payer la hausse tandis que ceux qui avaient payé avaient droit à un remboursement.

M. Spring avait d'autres raisons que les exigences de protection contre les incendies pour ne pas aller de l'avant avec son projet en 1981. En effet, une récession économique avait lieu peu après et il devint difficile d'obtenir des crédits pour les aménagements dans les terres indiennes.

En 1983, M. Spring a proposé au chef Derrickson d'aménager sa terre vacante en terrain de golf de normale trois. Le chef lui a suggéré de conclure deux nouveaux baux, un pour le parc pour maisons mobiles et l'autre pour le projet de terrain de golf. Le loyer des deux baux s'élevait à 3 000 $ l'acre ou à 25 p. 100 des recettes brutes, mais le chef Derrickson était prêt à accorder une baisse pour les deux premières années sur le terrain de golf. Lui et M. Spring n'ont toutefois pu s'entendre, de sorte que le projet n'a pas eu de suite.

La première fois que M. Spring a fait une demande de hausse des loyers au médiateur provincial, c'était en prévision du loyer plus élevé qu'il s'attendait à payer en vertu d'un nouveau bail et de la hausse du loyer des fondations que le chef Derrickson avait exigé à la réunion

d'octobre 1981. Le 1er septembre 1984, date de révision du loyer, M. Spring a donné un avis de hausse de loyer en prévision de la fixation du loyer par le ministre conformément au bail. Dans son cas, le loyer devait être révisé par le ministre ou son représentant autorisé dans les 180 jours de la date de renouvellement. Avant le 1er septembre 1984, il y a eu un échange relativement continu de lettres, la plupart touchant la question de savoir qui devait négocier le loyer au nom du bailleur.

M. Crosby, au nom de M. Spring et à titre de président de la Mobile Home Park Owners Association, a écrit au Ministère, à Ottawa, le 20 juillet 1984. Dans sa lettre, qui est reproduite à la fin du présent chapitre, M. Crosby expose la position des exploitants comme suit :

> [Traduction]
> À notre avis, les problèmes auxquels nous faisons face découlent simplement du fait que le Ministère n'a pas respecté dans le passé son engagement de «fixer le loyer».

M. Crosby poursuit en disant que le loyer proposé par la bande excéderait de loin le revenu net total de M. Spring pour l'année précédente et conclut :

> [Traduction]
> Ces affaires ne sont rapportées que pour vous donner une certaine idée de la gravité et de l'extrême urgence de la situation et pour que le Ministère se penche sur le problème dans les plus brefs délais. Je vous prie de télégraphier votre réponse.

M. Crosby reçut en réponse une lettre datée du 14 août 1984 et signée par M. F. Singleton, au nom de M. J. Leask, directeur général des Réserves et des Fidéicommis. En voici un extrait :

> [Traduction]
> Le Ministère a également pour pratique d'encourager le conseil de bande ou le détenteur à négocier avec le locataire pour fixer un loyer qui convienne aux deux parties. J'incite donc le locataire à poursuivre les négociations avec le chef Derrickson et la bande de Westbank. S'il y a impossibilité d'en arriver à une entente, il incombe alors au Ministère d'examiner le loyer jugé satisfaisant par la bande afin de veiller qu'il est en général conforme aux conditions du bail.

Il semblerait que le Ministère ait confondu ses bonnes intentions avec ses obligations légales, car en vertu de celles-ci, il était tenu de fixer le loyer dans les 180 jours suivant le 1er septembre 1984, ce qu'il n'a pas fait.

Le 6 juin 1985, un décret a été adopté conférant certains pouvoirs de gestion des terres à la bande conformément à l'article 60 de la *Loi sur les Indiens*. Le 5 septembre suivant, le chef Derrickson a écrit aux avocats de M. Spring et d'Acres Holdings Limited, prétendant fixer le loyer au nom du ministre à 57 274 $ par année ou à 25 p. 100 des

recettes annuelles brutes, le montant le plus élevé s'appliquant à compter du 1er septembre 1984. Cette déclaration au nom du ministre souffrait des mêmes irrégularités que j'ai signalées concernant le bail Billabong- Lauriault.

Dans sa déposition devant la Commission, M. Spring ne semblait pas d'avis que le délai prévu pour les hausses de loyer était expiré. Plus de la moitié de la période de cinq ans à laquelle cette augmentation s'applique est maintenant écoulée et la question n'est toujours pas résolue. L'incertitude plane toujours dans cette affaire. Je ne pouvais percevoir que M. Spring tentait de «voler» quiconque. M. Derrickson l'a traité d'exploitant médiocre. Son parc ne semblait pas aussi bien géré que celui de M. Crosby, mais qu'il ait été un bon ou un mauvais exploitant n'a rien à voir du tout avec les accusations d'agissement malhonnête portées contre lui. Je crois qu'il faisait de son mieux pour tenter de survivre comme exploitant indépendant au milieu d'un fatras de directives confuses et déroutantes provenant de plusieurs sources, dont le Ministère, le médiateur des loyers de la C.-B. et le chef. Comme je l'ai dit, il n'est toujours pas en mesure de savoir avec précision combien il devra finalement payer en loyer.

En 1985, M. Singleton du Ministère, aidé de MM. Preston et Reecke, tous deux avocats pratiquant en Colombie-Britannique, a effectué une étude sur les problèmes de la bande de Westbank. On y préconisait entre autres que la bande achète tous les parcs pour maisons mobiles dans la réserve nº 9. Le projet ne s'est pas concrétisé. J'ai indiqué ailleurs dans le présent rapport que pareille initiative réglerait certains griefs d'ordre local, mais qu'elle soulèverait de graves questions de principe pour le gouvernement.

La Westside Mobile Home Park Owners' Association

Jusqu'en 1981, les exploitants de parcs pour maisons mobiles ne formaient pas un groupe cohésif et, dans une certaine mesure, ils se considéraient comme des concurrents. Certains événements survenus à la fin de 1981 et en 1982 dans les réserves de Westbank ont suscité tout un émoi dans les médias, ainsi que des échanges avec des fonctionnaires, des députés et des membres du Cabinet. Les exploitants qui avaient suivi le programme de hausse du loyer des fondations à 150 $ par mois du chef Derrickson devaient maintenant faire face à des ordonnances de diminution de la part du médiateur des loyers de la C.-B. Vers la fin de février 1982, les exploitants se sont réunis et ont décidé de former une association. Un avocat fut engagé et l'association fut constituée le 19 juillet 1982. Elle comptait, semble-t-il, à l'origine Leonard Crosby, Donald Lauriault, Ted Zelmer, Jack Alexander, Bruce York, James Lidster, et Val Spring. James Lidster s'est désisté plus tard, de même que Bruce York, lorsqu'il fut accusé de complicité dans l'agression dont fut victime le chef Derrickson.

Comme on l'a mentionné ailleurs, les premiers mois de 1982 ont été tumultueux à Westbank. La presse locale faisait fréquemment état des plaintes de locataires et de diverses affaires connexes concernant la bande et les exploitants. Dans une décision rendue au début de mars 1982 dans l'affaire *Mathews* and *Toussowasket Enterprises Ltd.*, le juge s'était prononcé essentiellement en faveur du médiateur des loyers de la C.-B. (des locataires). La question de la rupture du contrat Toussowasket et de l'annulation de la réclamation de Donaldson Engineering Ltd. qui s'ensuivait (décrites dans le chapitre sur Toussowasket) plongeaient le Ministère dans l'agitation. Les députés interrogeaient le ministre des Affaires indiennes sur Westbank. En mai, le Comité parlementaire permanent des affaires indiennes tenait plusieurs audiences concernant la Colombie- Britannique et la bande de Westbank en particulier.

Eu égard à ces faits, M. Peter Clark, directeur régional des Terres, des Revenus et des Fidéicommis, a été délégué de Vancouver pour rencontrer les personnes touchées par ce qui passait à Westbank. Le 17 mai 1982, donc, il a rencontré M. Crosby ainsi que M. et M[me] York qui représentaient la Mobile Home Park Owners' Association. M. Crosby avait écrit une lettre au ministre datée du 14 mai 1982, lettre qui n'avait toutefois pas encore été envoyée. (On en trouvera copie à la fin du présent chapitre). M. Crosby a témoigné que M. Clark et lui avaient examiné la lettre ainsi que les accusations qu'elle contenait. J'ai entendu des témoignages sur certaines d'entre elles seulement. Je ne tiens pas cette lettre comme une preuve en soi de la véracité des accusations qui y sont faites. Elle donne cependant une certaine idée de la situation des exploitants à l'époque. M. Crosby y faisait état des plaintes de Jack Alexander, de Val Spring et d'un autre exploitant concernant les droits de perception de la taxe pour «la protection future contre les incendies.» M. Crosby passait en revue plusieurs problèmes concernant les York, notamment les retards subis pour obtenir les approbations et l'ingérence dans l'installation de services publics. Il faisait également allusion aux plaintes de personnes qui avaient commencé à aménager des parcs pour maisons mobiles, mais qui n'avaient pu mener leur projet à terme. Il concluait sa longue lettre comme suit :

> [Traduction]
> Certaines indications laissent croire que l'ensemble des circonstances peuvent, si elles sont dûment examinées, révéler un complot en vue de commettre une fraude. Les exploitants se sentent incapables de faire une plainte criminelle directe à ce moment-ci sans les renseignements qu'une enquête pourrait révéler. Cela ne nous aidera pas si une action en justice est intentée et qu'on nous serve l'excuse facile qu'aucune mesure officielle ne peut donc être prise dans l'intervalle, ce que nous ne pouvons accepter. Nous exigeons une intervention pour réparer les injustices passées et, nous l'espérons, pour prévenir la poursuite de méfaits civils.

Au sujet de cette réunion, M. Clark a dit ce qui suit :

> [Traduction]
> J'ai été surpris de constater qu'un si faible nombre d'exploitants participent à la réunion [...] et que les préoccupations qu'ils exprimaient alors étaient celles qui avaient déjà été émises ou énoncées par voie de lettres au Ministère ou autres, et qu'il n'y avait là vraiment rien de nouveau.

À une question de l'avocat du Ministère, M. Clark a répondu ce qui suit :

> [Traduction]
> Q Autant que vous pouvez en juger, que pensez- vous des réclamations des York et de M. Crosby?
> R Je n'étais pas, comme je l'ai dit, je n'étais pas impressionné par celles-ci du tout, et j'estimais que la très grande majorité des réclamations [...] ou préoccupations étaient plutôt le genre de tiraillements que l'on voit souvent entre bailleur et locataire, mais absolument rien de bien grave.

Au printemps et à l'été 1982, les exploitants et les locataires ont fait parvenir leurs observations au ministre, à ses fonctionnaires, à la presse et à quiconque était disposé à les écouter. Il est juste de dire que le directeur régional des Terres, des Revenus et des Fidéicommis était alors, et est demeuré, sourd aux plaintes des exploitants. La situation à Westbank a continué de se détériorer et de soulever la controverse. Bien que je trouve malheureux que M. Clark ait donné aux exploitants l'impression qu'il croyait leurs plaintes «insignifiantes», je ne puis m'empêcher de compatir un peu avec lui. Le Ministère est souvent confronté au problème qu'il est un organisme gouvernemental. Les gens ont donc l'impression qu'il représente tous les citoyens. Dans le cas du ministère des Affaires indiennes, sa première et principale préoccupation concerne les Indiens. M. Crosby était dans l'erreur s'il a pensé que le Ministère avait les mêmes obligations envers lui et son groupe qu'envers les Indiens. À l'annexe B de mon rapport, je fais certaines observations concernant une approche possible au règlement des différends mettant en cause des Indiens. L'adoption de cette démarche qui pourrait alléger le fardeau des fonctionnaires du Ministère qui, comme M. Clark, sont souvent aux prises avec des responsabilités conflictuelles.

La Park Owners' Association, dont M. Crosby est le porte-parole, s'est engagée dans une correspondance suivie sur diverses questions. On mettait en doute la validité et l'application des statuts dans la réserve, de même que les droits et les frais de permis établis par la bande, et on signalait aux autorités compétentes des affaires comme des empiétements par le ministère de la Voirie sur des terres louées aux exploitants. Plus que toute autre chose, toutefois, on s'interrogeait sur le processus de révision et de fixation des loyers.

Dans la lettre susmentionnée, M. Leask a exprimé l'opinion que les loyers devraient faire l'objet de négociations et d'ententes avec l'aide du Ministère, mais les choses ne se sont pas passées pas comme ça. En pratique, les négociations avaient commencé avec l'émission d'un avis de hausse du loyer qui était présenté comme étant la décision du ministre. Les négociations, le cas échéant, avaient eu lieu par la suite. Comme le loyer avait déjà été fixé, les exploitants avaient l'impression qu'ils négociaient à partir d'une position très difficile.

En 1985, M. Singleton du Ministère, à Ottawa, est venu à plusieurs reprises à Kelowna pour y rencontrer les exploitants. M. Crosby a également rencontré MM. Preston et Reecke qui, tous deux, ont aidé M. Singleton dans l'étude susmentionnée. Celle-ci a débouché sur la recommandation que les parcs pour maisons mobiles soient achetés par la bande. Des évaluations préliminaires ont été effectuées, mais il semble qu'aucune autre mesure n'ait été prise pour mettre en oeuvre ladite recommandation.

Je ne puis mettre de côté la question de la Park Owners' Association et des exploitants sans critiquer un des aspects de leur activité. J'ai annexé au présent chapitre plusieurs lettres que M. Crosby a adressées au ministre des Affaires indiennes. On constatera qu'on y tient des propos assez mordants. À la première page de la lettre du 17 février 1982 de M. Crosby, la première d'une longue série, on peut lire ce qui suit :

> [Traduction]
> J'ai une connaissance personnelle des allégations suivantes :
>
> 1) Tentative d'extorsion.
> 2) Il [le chef Ron Derrickson] tente d'utiliser à des fins de gain personnel sa nomination à titre d'agent de la Couronne par le ministre.
> 3) En imprimant des mensonges connus tout en s'acquittant ostensiblement de ses fonctions d'agent de la Couronne, il a commis un méfait civil dont la Couronne peut être tenu responsable.
> 4) À cause de lui, l'État viole un contrat qui avait été conclu.
> 5) Par sa conduite contraire à l'éthique et par l'abus de confiance qu'il commet, il jette le discrédit sur ses propres gens et l'État.

On trouvera copie intégrale de la lettre à la fin du présent chapitre.

L'avocat de l'ancienne direction de la bande a contre-interrogé M. Crosby sur cette lettre pour tenter de vérifier ce à quoi on faisait allusion dans ces cinq allégations. Apparemment, la tentative d'extorsion concernait l'application discriminatoire des droits de permis imposés en vertu du statut administratif. M. Crosby faisait allusion aux montants différents exigés de M. Zelmer, des York et de lui-même, alors que tous étaient engagés dans des projets d'aménagement

comparables. Il signala également à cet égard les prétendues fausses déclarations faites par le chef Derrickson lorsqu'il a dit que les pouvoirs en vertu de l'article 60(1) de la *Loi sur les Indiens* avaient été conférés à la bande. Quant à l'utilisation à des fins de gain personnel de sa nomination comme agent de la Couronne par le ministre, M. Crosby fait état de la fixation par le chef Derrickson du loyer de terres dont il était lui-même le détenteur. Quant à la publication de «mensonges connus», il s'agit ici des affirmations du chef selon lesquelles la bande était investie des pouvoirs prévus à l'article 60, ce qui n'était pas le cas. La «violation de contrat par la Couronne» concerne le prétendu abus du droit de jouissance paisible du locateur, c'est-à-dire lorsque le Ministère autorisa l'octroi de la route à Noll Derriksan, ce qui devait entraîner des difficultés d'accès à la propriété des York. La «conduite contraire à l'éthique» et «l'abus de confiance» concernaient la déclaration du chef selon laquelle le statut concernant la régie des loyers de la bande s'appliquait quand, en fait, il n'avait pas été approuvé par le Ministère. Dans le corps de sa lettre, M. Crosby exprime l'avis que la lettre écrite par le chef Derrickson au directeur de la Banque Royale du Canada, dans laquelle il déclare que le bail (de M. Crosby) n'est pas dans les règles, pourrait constituer «un méfait en droit civil ou criminel».

Lancées de la sorte, ces allégations, derrière lesquelles se profilait le spectre du crime, étaient téméraires. De telles allégations ne doivent pas être faites à la légère, surtout par un ancien sous-officier supérieur de la GRC. Bien qu'on puisse s'interroger sur l'éthique de la conduite susmentionnée, il ne semble pas y avoir lieu de lancer des allégations de conduite criminelle. Une connaissance restreinte peut être une chose dangereuse. M. Crosby avait une certaine connaissance du Code criminel. J'ai l'impression qu'il utilisait des expressions du Code et tentait de prouver que les activités du chef Derrickson allaient à l'encontre du Code. Il se peut que le chef ait été un peu trop agressif à l'occasion (comme je l'ai dit, lui et M. Crosby ne semblent vraiment pas faits pour s'entendre), mais M. Crosby était tout à fait injuste en laissant entendre que le chef avait une conduite criminelle.

Une autre lettre sur laquelle M. Crosby a été longuement contre-interrogé est celle qu'il a écrite au ministre le 6 mai 1986. En voici un extrait pour le moins acerbe :

> [Traduction]
> Nous craignons que les enquêtes instituées pour examiner les abus de pouvoir, afin de fixer la responsabilité pour les initiatives ou l'inaction des fonctionnaires de votre Ministère (MAINC), feront ressortir la possibilité de tentatives, peut-être criminelles, de dissimuler des moyens de preuve et de créer des alibis. Je crois qu'une enquête au criminel est justifiée et qu'elle doit se tenir avant, ou au moins en même temps, que n'importe quelle autre enquête.

Ces mots donnent à entendre encore une fois que la direction de la bande ou le Ministère se vautrait dans un bourbier de crimes. Les faits sont tout autres.

On trouvera à la fin du présent chapitre la lettre du 6 mai 1986 et son annexe. Les allégations d'activités criminelles qui y sont proférées peuvent être résumées. Ainsi, on parle de «fausses représentations» dans le cas de la lettre que le chef Derrickson a envoyée à la Banque Royale et dans laquelle il soutient que le bail de M. Crosby n'est pas en règle; les «faux documents» dont on fait mention sont les statuts inexistants au sujet d'un médiateur de bande et de zonage des parcs de maisons mobiles qu'on avait fait circuler; enfin, on parle d'«entrave à la justice» dans le cas du bris du bail de Toussowasket. M. Crosby qualifiait aussi l'imposition de frais à Acres Holdings Ltd. pour la protection future contre les incendies de complot visant à soutirer des fonds frauduleusement. Aucune preuve de fraude mettant en cause la perception des loyers ne m'a été soumise.

L'exigence ou l'obtention d'un bénéfice en vertu de l'article 383 du Code criminel concerne l'infraction qu'on appelle à l'occasion «commission secrète» ou «corruption commerciale». J'ai entendu M. Andrew Archondous, qui ne pouvait donner de preuve de première main à ce chapitre, et la déposition de M. Ward Kiehlbauch n'appuierait pas pareille accusation contre quelque membre que ce soit de la direction ou de l'administration de la bande. L'invocation des articles liés à l'inconduite et à la violation criminelle de contrat que fait M. Crosby dans l'annexe de sa lettre constitue une application imaginative du droit criminel. Nul criminaliste ayant un peu d'expérience n'aurait de difficulté à discréditer la notion voulant que les faits appuient de telles accusations.

Loin de faire la lumière sur quoi que ce soit, le fait de qualifier de criminels les événements n'a servi qu'à faire monter la pression. Il est clair que la criminalité des événements décrits dans les lettres de M. Crosby est marginale et qu'advenant des poursuites criminelles, il y a fort à parier qu'aucune des allégations susmentionnées n'entraînerait de condamnation. Ce qui ne veut pas dire que les faits rapportés n'aient pas soulevé des questions d'éthique. On conviendra qu'il y a eu des torts à Westbank, et certaines personnes ont craint qu'il se passait des choses encore pires. Contre-interrogé, M. Crosby a expliqué ses allégations comme suit :

> [Traduction]
> Ce que nous essayions de faire dans toute cette affaire, c'est d'obtenir que quelqu'un du Ministère, sans nécessairement tenir pour vrai ou faux ce que je disais, vienne et étudie au moins la question, et essaie de trouver au nom du ciel ce qui se passait.

Le hic, c'est que certaines personnes ont pu lire les documents fournis sans être au courant des réserves dont lesdits documents auraient dû faire l'objet.

L'avocat de l'ancienne direction de la bande s'est montré très critique à l'égard des lettres de M. Crosby, et je pense qu'il a raison. Ces lettres

contenaient un fond de faits, mais, à ceux-ci, on superposait une série d'accusations qui donnaient à entendre que le chef Derrickson menait une campagne concertée donnant dans l'illégalité. La diplomatie n'étouffe sans doute pas le chef, mais il est injuste de prétendre qu'il abusait continuellement de certains des articles les plus obscurs du Code criminel. À titre d'ancien policier, M. Crosby aurait dû se montrer plus prudent dans le choix de ses mots lorsqu'il écrivait aux députés et à d'autres personnes. Cela était injuste non seulement à l'égard du chef Derrickson, mais aussi à l'égard des députés. Ces derniers ont pour tâche de tenir compte des préoccupations de leurs commettants, mais face à un pareil écran de fumée verbale, on peut comprendre qu'ils aient naturellement portés à croire qu'un grave incendie s'était déclaré. On ne m'a pas convaincu que le chef Derrickson a enfreint le code criminel comme on le prétendait. Les propos enflammés de M. Crosby ne sont guère justifiés par les faits rapportés.

La confrontation Crosby-Derrickson semble découler de perspectives très différentes des deux hommes. M. Crosby paraît très attaché à la procédure. Son langage est émaillé de circonlocutions et d'images alors que M. Derrickson a tendance à employer des termes brutaux : avec lui, point de cérémonie. M. Crosby et M. Derrickson sont comme l'huile et le feu. Nombre d'autres facteurs mentionnés ailleurs dans le présent rapport ont suscité des troubles à Westbank, mais, de toute évidence, le grave conflit de personnalité entre ces deux hommes était au coeur d'une bonne part de la controverse soulevée. Il est fort peu probable que ces deux hommes puissent jamais cohabiter paisiblement. Leur point de vue sur la façon de faire les choses diverge tellement qu'il leur est presque impossible de communiquer. Tous deux semblent éprouver un certain respect pour l'autre. M. Derrickson considère l'exploitation de M. Crosby comme un atout pour la réserve. M. Crosby, il ne fait aucun doute à ce sujet, voit l'ancien chef comme une personne qui n'a pas ménagé ses efforts pour faire avancer la cause de la bande de Westbank. Mais il semble toutefois que leurs différends devront être tranchés par un tiers. Ainsi, la question de la révision des loyers a été étudiée dans le cadre d'une audience de la Cour fédérale. Compte tenu de leurs rapports antérieurs, je suis porté à croire que toute négociation directe entre les deux hommes tendra à sombrer dans le conflit et la controverse. Chacun est trop inflexible dans sa façon de penser pour accommoder l'autre et je ne prévois pas qu'ils pourront régler leurs différends eux-mêmes.

20 July 84

Dept. of Indian & Northern Affairs
Ottawa, Ont.
Att; Mr. J. Leask

Dear Sir; Acres Holding Ltd. Lease # 69732
I.R. # 9, Westbank, B.C.

1. This is in respect to the matter of a rent Review of the above noted lease which is due 1 Sept 1984.

2. The lessee has received correspondence from the band which has been replied to. Copies of the correspondence to date are attached.

3. The lessee has forwarded correspondence to your Dept in Ottawa on this matter some time ago but has not received a reply. I have discussed it with mr. Doug MacKay at your Vancouver Office but he would not commit himself to make any direct response as to what your Department is going to do or refrain from doing and told me that he would refer the matter to yourself. Mr. MacKay did tell me that the Departments position now is that the Band does not have authority under Section 60 of the Act in respect to unsurrendered lands. I understood this to mean that the Band does not have the authority to set the rents. Is that correct? You will appreciate that this would be a very great change as to what has been allowed to be practiced on this reserve for the past number of years.

4. You will appreciate from the correspondence that the band does not agree to that interpertation and proposes to set the rent unilaterally, as they have been allowed to do in the past. In view of the Ministers contractual obligation to "set the rent" would you please clarify as to who is to perform this duty.

5. We fully expect and encourage the band to make a written submission to the Department concerning the rent and the reasons in support thereof. All the park owners are asking for is that the rent be set by the Department and not the Band because the latter gives rise to a direct "conflict of interest". We expect that the person assigned this task is a qualified licensed appraiser who is instructed to make an "arms length" determination of "fair rent" without being influenced by the desires of either party andthat he follows the policy guidelines of the department in respect to rent renewals.

6. In our opinion the problems we are having have arisen simply because the department has not in the past lived up to their undertaking to "set the rent". It will now require an on site examination of the facts. The park owners are prepared to open their books and make full disclosure of all of the circumstances, which effect value, in order to assist your department.

7. The Band by previous correspondence and recently by direct statement to Mr. Perry have said that the new rent will be 3200. per acre per year. If applied to Acres Holdings Ltd then that will increase their lease rental fee from 17 to 77 thousand dollars. Even if you take the position that the owner should not receive any benefits whatever in respect to his investment, we can prove that such rent would amount to something in excess of 20 thousand dollars of his previous years total Net Income.

Not only that — but the terms of the lease would require that such sum be paid in full prior to being able to refer the matter to the Federal Court. What financial institution would loan funds which would enable him to appeal to the courts?

These matters are related only to give you some indication as to the gravity and extreme urgency of the situation and that the Department address the problem on a "Most Urgent" basis.

Please wire your response.

L.R. Crosby — President
Mobile Park Owners Assoc.
S-17, C-1, Westbank, B.C. V0H 2A0
Phone; 768–4222

14/5/82

The Minister
Indian and Northern Affairs
Les Terrasses de la Chaudiere
Ottawa, Ontario
K1A 0H4

Attention: Roy T. Jacobs — Special Assistance — Portfolio.

Re: Golden Acres Ltd. — L.R. Crosby
I.R. #9, Westbank, B.C.

1. Further to my letter of 17 Feb 82 and to your replies of 1 Mar and 19 April. Also please refer to the letter of Mr. J.D. Leask dated 30 Mar which was sent to Mr. Fred King MP with a copy to yourself.

2. Sir: The principal facts of my complaint are that an agent of the Minister is committing a civil or criminal wrong in respect to administering I.R. #9. This was brought to the attention of your department in Vancouver in Dec 81 and to the Minister himself in Feb 82. The urgency of the matter has been repeatedly stressed and is acknowledged by yourself. Nothing substantive has been done. This is an ongoing matter with damages being incurred daily and after months of waiting I believe it is fair comment to observe that some persons apparently are not interested if taxpayers funds are needlessly spent to defend or compensate. It is highly probable that some affected persons will seek civil redress against the Crown. This could have been easily avoided in the first place with a little common sense and prompt attention to the departments responsibilities. Some letters have been sent but no one to date had addressed himself to the principals of the complaint. Mr. King MP has attempted to assist but meetings are cancelled or attendance is not forthcoming. Mr. Clarke DIAND Vancouver has been here in the interim and also cancelled out an arranged meeting.

3. I and Mr. King have repeatedly pressed for an investigation to no avail. As a citizen I cannot do it. "Investigation" to me means to obtain all of the information from all sources and in particular to question the complainants simply because not everything can be imparted by way of correspondence. In your letter of 19 April you state "our field officers are investigation the matter again with the band council". It is very nieve for anyone to think they are going to get the facts from them. "Again" denotes to me that it has been alleged that the matter has been investigated — this simply is not so in my opinion as no-one has come to see me or any other persons who have complained. A "review" of these matters from an office desk is simply not sufficient and will accomplish nothing.

4. Prior to recent weeks Mobile Park Owners acted individually and did not necessarily have knowledge of what was happening to others.

We now have an association registered Provincially. An exchange of information, since my last writing, discloses many irregularities and circumstances which appear to be unlawful. To relate them in detail is too demanding and I will only outline the principal facts. Each of the parties concerned have told me they are prepared to substantiate these matters to any official person or body who may attend.

5. Paradise Mobile Park — Clint Miller — Previous Owner. Now in bankruptcy not available for interview. The Chief demanded and received $18000. from him for "future fire protection" as a condition to granting him permission to utilize the remaining land he had under lease for an extension of a mobile park. Such Band action is not authorized by any existing By-Law or regulation. OPEC Engineering assisted the Chief in this action by claiming that this was necessary due to provisions of a Band By-Law. A fraudulent misrepresentation of fact. This can be confirmed partially be copies of correspondence and by interviewing Darcy O'Keefe an agent for the receiver.

6. Jubilee Mobile Park — Val Spring — owner. Has an unused portion of land under lease. When he enquiried from the Chief about getting their approval to expand his park he was tolda he would have to pay $60,000. to the band "for future fire protection" in order to get such permission. He did not do so. The chief attempted to get him to agree to a new lease partly by indicating by-law 1981–03 was operative.

7. Pine-Ridge Estates — Jack Alexander — Owner. This park was built some 5 years ago. When the rental review came about in spring of 1981 the owner voiced objections to the huge increase and indicated an appeal to the court. Up until that time no requests had been made of him — however as soon as he commenced the appeal he began receiving letters from the Building Inspector. Health Dept and OPEC Engineering requiring such things as prior engineering plans, as-built plans, re-survey etc etc. As soon as he abandoned his appeal all enquiries ceased. Circumstances where alledged administrative requirement and threats are used as a means to force agreement to terms of a new lease. Also in part by pretending that By-Law 1981–03 was in effect he obtained a new lease with this party. This man also received a letter from the Royal Bank asking him to pay his 1982 rent direct to the Band who enclosed a document signed by the Chief whereby he assigned these rents to the Bank prior to the time that they were due and payable to the Crown under the lease.

8. Westgate Mobile Park — Ted Zellmar — Owner. The Chief induced him to enter into a new lease partly on the strength of the fact that By-Law 1981–03 was operative. The Band received $590. as a development fee from him. He was not required to pay for "future fire protection", to provide large water storage, to keep a green park area, or to make his paved roads wider than 20 feet.

9. Billabong Mobile Park — don Lauriault — Owner. The Chief attempted to get him to agree to a new lease partly on the strength of the fact that by-law 1981–03 was in force.

10. Westview Village Park — Park Mobile Home Sales Ltd., Bruce York — Owner.

Mr. King MP has given particulars of this complaint to your department. It is a lengthy and involved matter but some of the points are as follows; By delaying approvals for development plans he attempted to cause the owner to be in default of the terms of his sub-lease which had a time limit. It would then have reverted to the Chiefs brother. Failing in that regard he attempted to buy it for $1,400,000. Far below fair value and threatens to cause his lease rent on the next review (1982) to be set so high that it couldnt be afforded if he refused to sell. When this failed he ignores the fact that the band has accepted a $500.00 «development permit» fee and says a mistake was made and the total fees in respect tp the 80 some lot extension to his park is now $31,000. The owner disputes these fees so the Chief caused a Band Council Resolution to be sent to B.C. Hydro and B.C. Telephone denying them the right to enter band property to serve this development. Up to the present time he has been successful in this ploy. The owner offered to put the disputed fees in trust to await the outcome of a hearing in respect to these fees which are demanded pursuant to By-Law 1979–15. This is refused. The Band will not alledge a By-Law violation in court simply I suggest because they are aware that the By-law is worthless. The by-law was never approved by the Minister and by default therefor falls under Section 81 of the act which does not authorize such a By-Law. He has effectively prevented this man from carrying on his normal business since Nov 1981 and it continues to this day. All of this conveniently at a time when the Band itself is attempting to obtain customers for their own park next door. Recently also the Band offers customers a $2000. rebate on anyone locating a mobile home in their park or Westbrook Estates Park located on each side of Mr. Yorks park. such rebate of course does not apply to any other parks. This is only a small part of his complaint. Call it attempted extortion or whatever you like but it is clearly, in my opinion, unlawful.

11. Westbrook Mobile Park — Tomasina Invest. Co — Owner Gary Hsu is one of a number of the directors. Before Chief Ron Derrickson would submit this lease application he personally demanded and received a benefit of $11,000 as a condition thereof. This was done by way of the fact that HSU owned a house which he had a buyers offer on for $151,000. The Chief wanted this house for his enstranged wife and family. HSU sold it to him for $140,000. on the strength of the fact that this was required of him in order to obtain the lease for this park area. Andrew Archondoas was a partner of HSU at that time and is a witness. The lease was obtained by HSU and Archondoas was active in the matter until the Chef demanded a $50,000. deposit prior to the lease

having been signed. Archondoas would not agree to this and became cautious and backed out of his part in the eal and quit his interest and funds expended in favor of HSU. The terms of the lease had all been agreed to and HSU was deeply involved financially — he formed a company which is the present owner — when the lease was finally presented to him it contained a condition that the company had to pay the band 20% of gross sales profits — a matter which he had previously understood was not required. He received an ultimatum to sign it or else. Because of his deep involvement he was coerced into signing or loosing everything. A person may say this was a misunderstanding or a mistake but I now know of at least four occasions when this same "mistake" had been made. It is part of the scam and the "similar Acts" are evidence of intent as opposed to mistake. Another "benefit" received by the Chief dealing with this park is that the directors provided him and his lady friend with an expense paid trip to Hawian Islands. It is because of this benefit and the 20% of sales that this park was included in the $200. so called rebate scheme.

12. Edmundo Barone and Tosh Naka in 1981 were interested in building a mobile park. The chief showed them a site owned by Harry Derrickson. Terms and conditions were discussed and agreed. They proceeded with planning and engineering and when this was completed they were assured that all was in order and a deposit of $10,000. was insisted on. Then they were offered a further five acres adjoining to make a larger park. The same terms and conditions were agreed to. There was an old house on the property and it was agreed between the parties that it had no value over and above the agreed lease costs. When the lease was presented to Barone for signature it was not as agreed in fact it required that he pay an additional $20,000. for the old house. Barone would not sign the lease. The ultimatum was sign it or loose your deposit. He did not sign it and none of the funds have been returned. Exaggerated and untruthful matters were alluded to by the Chief in selling this proposal.

13. Golden Acres Ltd — L.R. Crosby — Owner. My complaint has been previously outlined to you. Further to the matter of "consent" in selling my holdings. I asked Mr. Clark, DIAND about this matter and he replied that it Quote "cannot be denied without good reason so long as it is consistent with the covenants of the head lease" unquote. I take this as "policy". This policy is being refused here by the chief and he is using it as another tool to obtain personal financial benefit. Who is right. One the matter of park area to be retained in a mobile park. On 17 June 1980 I received a copy of the By-Law # 1979/80–11 from the band with covering correspondence signed by the Chief. Among other things it requires Mobile Home Parks to retain 7.5% of the total area to be retained as an open area. In my planning I followed this rule. Now I find out that such a By-Law was never passed nor was it ever approved by the Minister and to my knowledge simply does not exist. I also find

that the adjoining park expanded during the same period was not required to keep any open area whatever. A similar situation exists in respect to the water fire storage I was required to build and the width of the roads etc. These discrepancies are directly attributable to the Chief and council and resulted in about 50,000. unnecessary construction costs plus depriving me of an additional monthly income of about 1000. per month for the remaining 40 years of the lease.

14. The Band By-Laws are being used as the means or justification for collecting large sums of moiney from developers and mobile park residents as evidenced in previous paragraphs. Where is the authority for fees for "future fire protection", park areas etc etc. If they do exist why are they not applied the same to everyone? The band demands building permits for all additions to mobile homes and quotes by-Law 1979–15 as the authority. Again as per para 10 — there is no such authority. DIAND have advised that quote "Although the Minister may dissallow a By-Law, he seldom does, leaving it to the court to decide whether or not a by-law is intra-vires of the Act" Unquote. Please re-examine that policy in the light of the facts outlined herein. What would really assist would be for your legal department ot examine all By-Laws originating from this band and provide an opinion to the Band and the Park Owners Association as to what if any are applicable to Mobile Home Parks and our tenants.

15. Mr. Clarks letter of 16 Feb 82 stated quote "By certain authorities the Westbank Band was advised that it should undertake the administration of leases and other land agreements so long as the general terms and policy of the Government under the Indian Act was adhered to. In the Absence of an Official Departmental Officer the Band has undertaken to assume Departmental Responsibilities in return for funding and training." Unquote. Enquiries from the band as to their authority resulted in the following; Quote "the Westbank Indian Band is delegated to act on behalf of the Minister in certain instances so the band is an agent of the Minister". Unquote. It would assist us if we were advised precisely what authority has been assigned to them.

16. Mr. King MP informed me that the Minister enquired as why his department should be concerned or involved in the matter of my complaint. I could only reply that the contents of this letter will vividly display facts which I trust are not the general terms and policy of his department. Nor, I trust, is he likely to condone unlawful behaviour on the part of someone acting as his agent.

17. There is already some evidence to support the view that the overall circumstance may, if properly investigated, disclose a conspiracy to defraud. Park Owners feel unable to make such a direct criminal complaint at this time without the knowledge that an investigation may provide. It will not assist us if Criminal action is taken and in fact such action could result in the often used excuse for the lack of any official

action in the interim, this is something we cannot abide with. We require action to resolve past injustice and hopefully prevent the current and future continuation of civil wrong.

18. Could you please assist me by providing the names and mailing addresses of all members of the House Standing Committee on Indian Affairs. Thank you.

L. R. Crosby

17 Feb 82

The Minister of Indian Affairs
Ottawa, Ontario.

Dear Sir: Re: Golden Acres Ltd.
I.R. #9, Westbank, B.C.

After much thought I reluctantly wish to bring to your attention an intolerable situation which has arisen as a result of the administration on this reserve. The reputation of your department and the Crown has been and is presently being severely damaged principaly because of the actions of one person Chief Ronald Derrickson hereafter called the "chief". He may purport to be trying to help his people but the methods used are doing much more harm to the reputation of Indian people in general and this reserve in particular. Much more could be written that would be hearsay on my part so I will refrain from those items other than to say that I believe an investigation would find many of them to be true and I can refer you to a number of sources.

I have personal knowledge of the following allegations;

(1) Attempted extortion

(2) He is attempting to use the ministers appointment as an Agent of the Crown for personal gain.

(3) By printing known lies while ostensibly performing duties as an Agent of the Crown he has committed a civil wrong for which the Crown could be held liable.

(4) He is causing the Crown to be in violation of a lease which was entered into.

(5) By unethical conduct or breach of trust he is causing his own people and the Crown to be held in disrepute.

(2) In 1969–70 I leased 3.5 acres from the Crown — the chief was locatee. I started to build permanent buildings thereon — some were completed. For a number of reasons I sought and obtained permission to convert to a mobile home park. In 1976 I wanted to expand — his father owned the adjoining land but instead of leasing it from him the chief bought it from hin and leased it to me. This was a further 4 acres making a total of 7.5 acres. I developed this and as long as the lease was being administered by your department (DIAND) there were no problems, there was a good working relationship, without conflict of any description. In 1979 his father Ted Derrickson started to develop adjoining land but for some reason did not pursue it and asked me if I wanted to lease an additional 6.27 hectares. There were many

negotiations but it is suffice to say I leased the land and during 1981 I embarked on a park extension costing some $300,000.

3. During these negotiations the possibility of changing the existing lease #47959 from a straight land rental basis to one of shared rental income. I indicated I would give this consideration provided it did not entail giving away the rental income from two duplexes I had built or effecting my brothers home. Lease #47959 came up for rental review 1 Sept 86 — In July I received a letter from the band setting the rent for that lease at $16898.per year. I considered it to be fair and inline with other mobile parks so I paid it without comment or discussion. Prior to 1 Sept I was asked to come to the band office — I did — and met with the chief and Mr. McCullough. At that time the new proposed lease was first presented to me and I was expected to sign it right away. I was surprised to find that even a cursory examination revealed that it required me to give away a 20% interest in all buildings including my brothers home and also to share any income the buildings produced. I said I could not sign it — they were very busy with a number of leases — so Mr. McCullough and I had a seperate discussion about the matter out in the entrance foyer. He can confirm that I did not agree to the new lease.

4. I next had contact with the Chief on 22 Oct 81 when I went to his office to get clarification on some other matters — during the conversation I observed that he had become very arrogant. He said "I make all the decisions originating from the band, Vancouver or the Department of Indian Affairs," also "I run the whole show around here" and he has "found it necessary to threaten, bully, lie and cheat and to anything else necessary to get my own way". I was alarmed and disappointed in these statements and immediately resolved to make notes of this conversation and to thereafter require confirmation in writing in respect to anything he told me.

5. Also on 22 Oct 81 he said something about the effect of the new lease — I told him again that I could not and had not signed the new lease he proposed. He at first argued that I had signed the new lease — I told him I had not. He became angry and called his secretary to check the file — when she confirmed that it had not been signed he said — "you are going to be dam sorry if you dont sign that lease", also "you are going to have to take the consequences and live with it" and to his secretary "here Barb throw these dam things in the wastepaper basket". I say those are threats made in an attempt to acquire personal gain — this is borne out by his subsequent letters of the 4th and 17th Dec 81 which were sent out without otice to or any further contact with me whatsoever after the 22 Oct 81 conversation.

6. During the summer the chief was aware that I was relying somewhat on the sub-leasing the two duplexes I had built in order to have sufficient development capital. Also that people by the name of

Windsor had given the company funds which would be used towards the costs of a sub-lease. Under the head lease I must have "Consent" to sublease so in dealing with the Windsors it was made clear that unless and until the "consent" was satisfied and the sub-lease actually registered as such then the funds were to be a direct demand loan to the company. I have on three occasions in the past sub-leased other parcels of land within the head lease with the consent of your department and I anticipated no undue problems. I asked my counsel to draft the sub-lease but he exprienced difficulty and delay in getting the chiefs approval. Finally the Windsor's became upset at the delays and other unfavorable publicity arising from the administration of the band and they asked for the return of their loan — it was paid. The chief is not aware of this latter fact.

7. Therefor the situation prior to 4 Dec 81 is that the chief is aware I had encountered expenses and circumstances which would make me financially vulnerable. He was aware I had not signed the new lease and that I had paid the rent on lease #47959 because as locatee he had received it himself. Despite these facts he wrote a letter to the Royal Bank in Kelowna at the Branch I deal with and therein made the known false statement —

> "Lease #47959" "between the Crown and Golden Acres is no longer ingood standing because Golden Acres Ltd., have not signed the renewal of the lease".

The letter indicated thereon that a copy was sent to Vancouver DIAND Att. Mr. McCullough. The Band being notified by an agent of the Crown took this matter very seriously. They are aware of my lease and in fact have a copy of it. The bank replied to the letter as follows; "It has been our opinion that the captioned client hald a long term lease and no renewals were necessary. Please provide us with a copy of the renewal lease at your earliest opportunity, pointing out, if any, the changes it will make to the lease now in effect." also "In view of the seriousness of your letter, we have frozen our clients credit lines until this matter is resolved". The chief did not reply in writing to the bank but he did phone and I am told he had some excuse but in fact he did not send a copy of the "renewal of lease". I suggest this was because there simply is no such form required and he didnt want to show the bank that the form he referred to was in fact a new lease.

To make certain there was no mistake about what he wanted signed — I went to see him — he was present but would not see me nor could I make an appointment. I phoned his secretary Barb — I wasnt allowed to speak to the Chief so I told her I wanted to be certain in my own mind that there was no mistake about what he wanted signed — I asked if it was a renewal of lease or some other form or whether or not it was the new lease that I had already refused to sign. She said just a minute — she spoke to someone near at hand and told me "no — it is the new

lease he is talking about." I wrote a letter to the band stating that their letter of 4 Dec — "is neither technically or legally correct. In my opinion the letter and the circumstances leading up to it may be a civil or criminal wrong A CIVIL OR CRIMINAL WRONG and one that may bring into serious question the business ethics of the band chief and council.

On the 17 Dec 81 I made a special trip to Vancouver DIAND. I spoke to Mr. McCullough — there was no copy of the letter on file so I gave him one. He didnt want to talk to me on the matter saying he was assigned to some other department. In answer to my problem it was indicated to me that I could seek civil redress. I was referred to Mr. Clark — I told him about my problems and received gaurded sympathy but no indication of action. I finally requested that in view of the urgency it would assist if he wrote a letter to my bank indicating the status of the lease. I called back later to pick it up since copies were for me and the bank — it was addressed to the band.

8. On 22 Dec 81 I received a letter from the band dated 17 Dec 81 and again a copy sent to my bank and DIAND Vancouver Att. S. McCullough. It was full of false statements some being:

"any debenture requires the Westbank Indian Band to give notice to the bank if problems arise concerning the lease"
"you agreed to a new lease"
"Your questionable sale to the Windsor's"
**"Under the lease you have 60 days to refer the matter to the Federal Court if you disagree with the rent. You have failed to give this notice"
"you have built and sold illegal duplexes and have accepted money from the Windsors when you cannot convey title and the lease prevents you from subleasing without ministerial consent."
"we can in effect cancel your lease for the above illegal infractions and we therefor suggest you execute the lease as previous agreed".

** while the statement itself is true it conveys to my bank that there was some disagreement over the rent which is false. It artfully neglects to say it was in fact paid.

9. I did not answer to the band on their letter of 17 Dec as it appeared obvious that such action would only result in a further tirade of lies. I wrote to DIAND Vancouver outlining the allegations and reasons why they were false — this was on the 18 Jan 82 I indicated in that letter some of the problems we face on this reserve — when I didnt get an answer by the 10 Feb I phoned and Mr. Clark disclaimed any knowledge of the letter but promised to look into it. On 17th Feb I phoned again and was told a reply had been prepared that day. Mr. Clark is coming to Kelowna on the 24 Feb and I have made arrangements to pick him up at the Airport. I will give him a copy of this letter and make myself available to answer any questions he may have. I'm

sorry — I should have added to para 7 that the letter from Mr. Clark to the Band et al states in part "It is apparent that the above-noted lease is in good standing".

10. The lease states that before I can deal with it I must first have "consent first sought and obtained". Because of my predicament I asked the band in a letter of 4 Jan 82 for consent to sell. In his reply of 14 Jan the chief says;

> "if the lease is in good standing consent is standard procedure. The property may be listed and an agreement for sale signed before obtaining a consent".

I'm not going to be held to ransom over the matter of consent. I asked for consent and it has not been granted. Also it would be highly unfair if not illegal for the locatee to insist in changing the conditions of lease before agreeing to consent to a new lease for a new owner. I predict this will happen. The chief also says in the letter;

> "We are still waiting for you to come to the band office to sign the agreement to put your lease in good standing. The rental review is not complete and therefor I will have no opiton but to refer the entire lease to the Federal Court of Canada and the band solicitor if this is not cleared up completely within seven days of receipt of this letter. Many steps have been taken by your company which are not consistent with the lease clauses and we feel this new lease will solve all of these problems".

That sure isnt saying much for the ethics or integrity of an agent of the Minister but it does further clarify his intent and purpose. All of this is written long after he has been told by DIAND in Vancouver that the lease is in good standing. The reference to "rental review" is in respect to lease #47959 with the implied threat that it can THAT IT CAN be re-opened again and a higher rent demanded. I am not concerned about the other threat simply because I have abided by the lease. But it appears likely that he intends to further harass me at every opportunity in an attempt to find something wrong with the development.

11. In response to his letter I asked my solicitor to arrange for a meeting in the hope that perhaps he could better explain my inability to conform to his wishes — I am told he refused to meet with us saying he didnt need any advise on how to run his business and words to the effect that while we might win this round he would get even when the next rent review comes up. Throughout this matter I have been unable to satisfy muself that the remainder of the band council are aware and condone what has been done. All of the letter are signed by the chiefallegedly on behalf of the Council. I did ask him in a previous letter whether he was writing as locatee or on behalf of council but he did not answer. In view of this I have again on 17 Feb 82 sent a letter request-

ing a meeting with council. My previous similar request of 11 Dec 81 has not been granted.

12. So that is the situation in chronological order as of this date. My bank is still withholding my credit even though there is a debenture in place for security and I cannot at this moment met my committments. Perhaps a complete retraction of the false statements, an apology and some assurance to my bank that adequate supervision will return to this reserve might assist the present situation, however, I am satisfied their decision arises from the general reliability of the band administration and from more than this single occurrence. To suggest, as before, that I take civil action is really an abrogation of the departments undertaking to me.

13. The chief has misled or lied to me in the past but I have known him long enough to evaluate what he says. New developers, if what they relate is true, have been subjected to what may amount to fraudulent misrepresentation of facts to entice them to invest. Other investors, like myself relied more on the conditions of lease and the fact that I was leasing it from the Crown and not the band or chief. I was totally unaware until Dec 81 that DIAND had in fact began to divest themselves of their undertakings in the leases by passing the administration of the leases over to the local band council. This may not mean much to your department and you may have a legal right to appoint whoever you wish to act as an agent of the Crown but to me and other investors this was a very serious step to take without first advising the other party to our agreements. Could we not, at the very least, have been advised of your intentions? I for one would never have leased the lands If I had prior knowledge of that fact. On this reserve alone there must be 40 millions of dollars invested largely on the basis of our reliance on the integrity of your department. The band are not required to consider our interests as they arento elected by or required in any manner to hear our submissions. In a development they put up their land but experience has taught them they will never loose their land — in fact I and other taxpayers will pay to ensure that fact. They may sign the leases to indicate agreement but they give no covenant nor is their any penalty to require them to live up to the lease. When they administer it they have nothing to loose and some will always be inclined to do anything legal or otherwise to enhance their income and power. They are well aware and rely on the fact that it usually will cost an individual lessee more to appeal to the court than what is at stake realizing as they do that in doing so they will incur the rath of the locatee and council.

In all sincerity I must submit that it is morally wrong for your department to act as a leasing agent for the Indians if you dont intend to administer the leases. This is directly misleading investors. Where a band administration demonstrates an abuse of authority or a lack of integrity to administer the leases then their appointment to act as an

agent of the crown should be immediately suspended pending an investigation. To do otherwise is to invite public criticism of your department and the Crown.

14. The Queen gave a covenant to the company that "it will peaceably hold the land without unlawful interruption by the Crown". I will concede that the "unlawful interruption" is yet to be established before the courts but perhaps what is of equal importance is whether or not the Minister, now being aware of the facts, intends to wait until the irrevocable damage is done. I cannot overstate the urgent need to immediately resolve this matter. What is at stake, in my situation alone, is the nearly one million dollar replacement value of my development and the revenue therefrom which I might normally expect over the remaining 40 years of the lease.

15. The chief openly states that he makes all band decisions and I believe this to be the truth. There are very few voting band members — I have been told fifty some — I believe council members are simply overwhelmed by the chiefs methods and are totally incapable to oppose him. Also between relatives, friends and those band members who have benefitted financially during his tenure he has little to fear about any re-election. He is totally blind to the damage he is causing. Even his father has expressed concern to me about what he is doing.

16. In addition to the above matters — What is he doing?

Practically daily there is a press release, T.V. interview, court appearance, newspaper interview etc in a running fued between anyone or anything which he doesnt agree with. Particularily involving the mobile home and park industry which ironically supplies the majority of the bands income. Media comments atributed to him or the band council include;

"the mobile tenants are going to live by our rules"
"we are going to form our own local government and have complete control over everything"
"all non-band members on the reserve are here illegally and must get a license to remain"
"We are going to control all the rents on the reserve" "have our own rentalsman"

and on and on almost daily until it has reached the point where potential residents in a mobile park have as a first question? Is this on Westbank Indian Land? and they do not locate because of that fact. How much fiscal damage has been done — it is impossible to estimate. Many residents are pensioners who become very upset because of the uncertainty etc. Some claim this has caused a heart attack and other illnesses. Names can be provided. This is not surprising when the band lawyer stated in public —

> "four thousand Westside residents could be forced to leave their homes because their occupancy of 17 mobile home parks on the Westbank Indian Band Reserve is illegal"

according to the press.

Mobile parks on the reserve are decorated with "For Sale" signs wherever they signs are not prohibited by previously agreed to park rules. One park reports 32 signs out of a total of 72 units. Many parks themselves are for sale but no buyers simply because no financial institution will loan risk capital on this reserve.

17. Adding to the above problems is the following;

None band members resident are being subjected to an array of By-Laws etc purported to be for one purpose or another but in fact they are being used almost exclusively to produce band revenue and nothing else; Examples

In expanding my park a lease was agreed upon but no advice given in respect to a development permit until you are too far along to back out then a fee of $2600. demanded.

Building Permits: likewise no prior notice then a fee of $25.00 average each for "inspection fees". Last year 25 of my new tenants obtained the permits but to my knowledge not a single inspection was carried out by the band.

By-Law 1981–02 — Land is leased for a purpose and a fee — occupancy allowed and encouraged then after tenants are located they propose this by-law to require $10. per person per year for a license for something previously agreed to. Thus creating a tidy, after the fact, annual land income of some $40,000. The chief also told me that it would apply to mobile parks but not to other non-band residents elsewhere on the reserve.

Registering Debenture: A by-law requiring a registration fee five times greater than a similar fee required Provincially and this for a service provided by your own Government department. Resulting in my case to be being billed for $1000. for the band to act as a totally unnecessary forwarding agent.

18. Despite the length of this letter I trust you will appreciate that I have not included all of the facts or circumstances but I trust there is sufficient for you to make a decision. Also please appreciate my position that as long as the chief remains in his present position it will, during or after any investigation, be an impossible situation for me to be subject to his administration because despite the request hereby made for confidentiallity any enquiries will in time indicate the source. I request

that Vancouver DIAND re-assume the administration of my lease as originally undertaken.

19. I feel that I have been very badly dealt with during this matter including the departments total inaction to date — some two months after first notified. I would like to think there is a means open for a reasonable person to seek redress without having to rely on public opinion or expose. My immediate problem is a $35000. paving bill received 21 Dec 81 (after credit freeze). It is two months overdue and the firm are pressing. Since the delay is not of my doing is there any manner you could assist me to meet this committment and ensure solvency until this matter is resolved?

Yours truly,

L.R. Crosby — President
Golden Acres Ltd.,
R.R. # 1, S-17 C-1
Westbank, B.C.

Before finishing this letter and having reference to para.9. Mr. CLARK'S secretary phoned to tell me that he was too busy to meet with me on the 24 Feb. I indicated the urgent nature of this matter to no avail.

The Hon. David Crombie
Minister of Indian Affairs
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario. K1A OH4. 6 May 86

Sir; Re: I.R. #9, Westbank, B.C.

1. We are concerned that enquiries to examine abuse of power or to identify responsibility for actions or inactions of personnel within your department (DIA) will, of necessity, identify circumstances of suspected criminal offences. Those suspected are thereby provided an opportunity to cover evidence or establish alibis. I feel a criminal investigation is warranted and that it should occur before or at least at the same time as any other enquiry.

2. Other reports previously supplied to DIA include an opinion by Dept. of Justice — "(T.Marsh) is of the opinion that the B.C. Region could be seen as conspiring with it's tenant — " While neither may be a

person, the principals involved can be parties to the offence or an accessory after the fact.

Other suspicious circumstances were identified. Despite these facts, no investigation, worthy of the name, was ever done. This led to, and continues to cause, accusations of "cover-up" and the DIA "peek-a-boo" look at events does not deal with the situation. It appears to be that whenever enquiries are made the person assigned is not from given the necessary authority to do the job, is preveneted from completing the job or if the results are unfavorable, then nothing is done and the matter is approached by some other manner when the issue isn't abandoned.

I will attempt to briefly correlate some of the suspected criminal offences arising from circumstances reported to or known by our association members.

Using the brief provided to your office on 1 Oct 84, as a reference the attached summary is provided.

3. Surely DIA must be responsible for the protection of public funds both in direct expenditure and/or liabilities incurred. These simply are not met if DIA fail to cause an investigation in circumstances where there is reasonable grounds to suspect that an offence, civil or criminal, was committed by an employee, agent or appointee. All matters reported arise directly from the Band being allowed or authorized to assume certain administration duties and they, to my knowledge, still possess this authority. This authority should be cancelled forthwith and then the investigation and/or enquiry, done. There is a fine line between suspicion and belief which can only be dealt with after a genuine investigation. An independent investigation is necessary in order to provide credence to any subsequent decision — Without it — indecision, distrust and accusations prevail. I believe the issue must be faced squarely in order to best serve the interests of the band, the department and others.

4. Much of the evidence avilable now may lack the clarity that was available initially. The unreasonable delays already experienced severely hamper the quality of justice.

Since the suspicions are primarily directed toward persons connected, directly or indirectly with your department I consider it appropriate to refer the matter directly to you. Please advise me if, in your opinion, these matters should, more properly, be directed to the Provincial Attorney General's Department.

Yours Truly

(L. R. Crosby) President
Westbank Mobile Park Owners Association.

SUMMARY — REFERENCE 1 OCT 84 — BRIEF TO MINISTER

(1) Person(s) comprising the Band Council or the principals of related firms are hereafter referred to as «Band» — made a false misrepresentation of fact (Exh A-4 & A-5) as to the status of the Golden Acres Lease for the apparent purpose of acquiring a new lease which could provide greater personal benefits. This causes suspicions that the offence of attempted fraud may have been committed. There may also be a defamatory libel or an attempt to extort by that means.

(2) The Band appears to have published and distributed an apparent false document (Exh A-22) and caused or attempted to cause other persons to act upon it. This is suspect to be Forgery or Uttering. (Golde Acres et al)

(3) The Band apparently published a false document (by-Law 1979–80–11) (Exh A-20) and cause or attempted to cause persons to act on it. (Park Mobile)

(4) The Band may have conspired with DIA or other persons in an attempt to defeat the course of justice in circumventing a BC Supreme Court ruling — «Rentalsman issue» and/or a creditor, Dondaldson Engineering Ltd. (Hobbs)

(5) The Band appears to have attempted to obtain money from Thomasina Investments Ltd., by falsely pretending that a debenture registration fee was payable pursuant to by-law when it appears that such a by-law is non-existent. (Hsu et al).

(6) The Band apparently attempted to obtain $60,000 (later reduced to $40,000) from Acres Holdings Ltd by reason of a development by-law — an examination of all purported By-Laws fails to disclose such a particular requirement. This demand originates in part from Okanagan Planning & Engineering Co. Ltd (OPEC) or at least from a principal or employee of that firm — which indicentally the Band insisted that developers use for planning etc. Later there is reason to believe an employee of OPEC also worked with the Band. This and other circumstances gives rise to the suspicion that the latter persons may be part of a conspiracy to attempt to obtain such funds by fraud. (Acres Holdings — also Exh A-19)

(7) A welfare fraud suspicion is reported to Mr. Leask, DIA on 17 Sept 84 — by way of a letter — a copy of which is attached. There is suspicion of Conspiracy between the Band welfare person and/or Mr. Monti who reportedly collects rents etc., on behalf of the Band Chief. The Band Chief owns or has an interest in the firm which possess the building concerned. The matter is not investigated.

(8) The Band is suspected of demanding or receiving a benefit relating to the affairs or business of his principal, namely; the Crown. (S.383) DIA officials were made aware of these suspicions and are privy to the offence. (Thomasina — HSU, ARCHONDOAS, KIEHL-BAUCH).

(9) The Band is suspected of numerous incidents of what may be Mischief — in respect to the lawful use, enjoyment or operation of property. There is also the suggestion or suspicion that DIA person(s) by ommitting to do an act that was their duty to do — may be deemed to have caused the occurrence of the event. (S.386) — Example; DIA allow or cause a Band road (governed by Sec. 34 of Indian Act) to be transferred by the Band Chief, from Band Road Lands, to Band Chief as locatee. This allowed the locatee to claim a right of possession of property which disected and landlocked a portion of an existing mobile home park which had previously been sub-leased by the locatee's company to Park Mobile Home Sales Ltd. DIA then actively assist the Band in demanding fees for the right to use such road. The time element and other factors suggest these occurrences may have been part of a pre-conceived plan which was successfully used in the sense that large sums of money were directly or indirectly obtained by this means. (Park Mobile — YORK).

(10) The Band appears to bear responsibility for what may be a Criminal Breach of Contract (S.380) when they as an employee or agent of the Minister of the Crown deprived to a great extent some inhabitants of a mobile park of their supply of electical power or water. (Park Mobile — York, Alexander).

These are only a part of what can be suspected from the information contained in the reference brief. There are reasonable grounds for these suspicions which are in part documented. No one knows, at this point in time, if an investigation will provide sufficient evidence on which to base any charges, however, I believe that justice and fairness to both the Band and others concerned requires a complete investigation.

Other members of Parliament who have personally interviewed some of the complainants in this matter are: John Frazer, Lorne McCuish and Fred King. Other members who have some personal knowledge of portions of the circumstances are Frank Oberle and Dr. Lorne Greenaway.

RÉSUMÉ DES LETTRES DE M. CROSBY

20 juillet 1984

Ministère des Affaires indiennes et du Nord
À l'attention de M. J. Leask

La présente a trait à la révision d'un bail le 1er septembre 1984. Le locataire a reçu des lettres de la bande et y a répondu. Que va faire votre Ministère? M. McKay, du bureau de Vancouver, a déclaré que, selon le Ministère, la bande ne dispose pas des pouvoirs prévus à l'article 60. Cela veut-il dire que la bande n'a pas le pouvoir de fixer des loyers?

Vous verrez d'après les lettres que la bande se propose de fixer le loyer unilatéralement comme elle l'a fait par le passé. Compte tenu de la fonction contractuelle du ministre de «fixer le loyer», voudriez-vous préciser qui doit assumer cette fonction.

Nous nous attendions à ce que la bande, et nous l'encourageons certainement à le faire, présente une proposition au Ministère au sujet du loyer. Tout ce que les exploitants de parcs demandent, c'est que ce soit le Ministère et non la bande qui fixe le loyer, car cette dernière crée une situation de conflit d'intérêts vis-à-vis du client. Nous demandons que le loyer soit déterminé par un évaluateur compétent indépendant.

À notre avis, si des problèmes ont surgi par le passé, c'est parce que le Ministère n'a pas respecté son engagement de «fixer le loyer». Les exploitants de parcs sont disposés à ouvrir leurs livres afin d'aider à fixer le loyer.

La bande a signalé que le loyer s'élèverait à 3 200 $ l'acre, ce qui ferait passer le loyer de 17 000 $ à 77 000 $. Le loyer excéderait de 20 000 $ le revenu net annuel. De plus, il faut verser la totalité du montant avant de saisir la Cour fédérale de l'affaire. Cette situation est grave et extrêmement urgente; nous demandons au Ministère d'agir immédiatement. Veuillez télégraphier votre réponse.

L.R. Crosby — président, Mobile Park Owners Association

14 mai 1982

Monsieur le Ministre
À l'attention de Roy Jacobs, adjoint spécial

Suite à mes lettres précédentes, à vos réponses et à la lettre de M. Fred King, député, je me plains par la présente qu'un agent du ministre commette une injustice en droit civil ou criminel dans la réserve indienne nº 9. C'est une question urgente, qui touche de nombreuses personnes; il se peut que certains poursuivent la Couronne civilement pour essayer d'obtenir réparation. On aurait pu éviter cette situation en faisant preuve de bon sens et en s'attaquant immédiatement au problème. M. King a essayé de m'aider, mais on annule les réunions ou bien on n'y assiste pas. M. Clark est venu de Vancouver, mais a annulé une réunion qui avait été prévue.

Nous avons insisté, en vain, pour qu'une enquête soit menée. Il est naïf de penser que l'on puisse obtenir des renseignements auprès du conseil de bande. Cela ne sert à rien «d'examiner» ces questions de son bureau.

Nous avons maintenant créé une association de propriétaires de parcs pour maisons mobiles. L'échange d'information entre les propriétaires révèle de nombreuses irrégularités et circonstances qui semblent être illégales. Les parties concernées sont disposées à justifier leurs plaintes devant tout investigateur.

Le Paradise Park — Clint Miller — est maintenant en faillite. Le chef a exigé du propriétaire 18 000 $ pour une protection contre l'incendie. Aucun statut administratif ne lui donne ce droit. OPEC Engineering a aidé le chef dans cette action illégale. On peut obtenir confirmation de ce fait en interrogeant D'Arcy O'Keefe, l'agent du séquestre.

Le Jubilee Park — Val Spring. Le propriétaire voulait agrandir son parc sur les terres non utilisées; le chef lui a déclaré qu'il devrait payer 60 000 $ à la bande pour une protection future contre l'incendie. Il a refusé.

Le Pine-Ridge Estates — Jack Alexander. Ce parc a cinq ans. Au moment de la révision du loyer en 1981, Jack Alexander a protesté contre l'énorme augmentation du loyer et a déclaré qu'il ferait appel à un tribunal. Il a reçu une série de lettres sur l'inspection des bâtiments, l'inspection sanitaire, etc. Lorsqu'il a accepté le nouveau bail, les menaces ont cessé.

Le Westgate Mobile Park — Ted Zelmer. Le chef a persuadé le propriétaire de conclure un nouveau bail, en partie du fait que le statut administratif 1981-03 était en vigueur. On ne lui a pas demandé de payer pour la protection future contre l'incendie.

Le Billabong Mobile Park — Don Lauriault. Le chef a essayé d'amener le propriétaire à conclure un nouveau bail en prétextant que le statut administratif 1981–03 était en vigueur.

Le Westview Village Park — Bruce York. M. King vous a donné des détails sur cette question. La bande a tardé à donner son approbation pour que la sous-location ne soit pas dans les règles. La propriété serait alors revenue au frère du chef. Comme il a échoué dans sa tentative, le chef a essayé de l'acheter pour 1 400 000 $, ce qui était bien inférieur à sa juste valeur. Il a menacé d'augmenter le loyer à un niveau qui n'aurait pas permis de rentabiliser l'entreprise et a exigé des frais d'aménagement de 31 000 $. Le chef a refusé aux représentants de la B.C. Hydro et de la B.C. Telephone la permission de se rendre sur le terrain pour installer les services. Depuis novembre 1981, il empêche ces gens de faire leur travail, et c'est encore la même situation aujourd'hui. Tous ces faits se produisent alors que la bande essaie d'obtenir des clients pour son parc, qui se trouve juste à côté. Appelez cet acte tentative d'extorsion ou tout ce que vous voudrez, c'est à mon avis illégal.

Le Westbrook Mobile Park — Gary Hsu. Avant de donner le formulaire de demande de location, le chef a exigé et reçu, comme avantage, la somme de 11 000 $. Andrew Archondous, qui était l'associé de Hsu, est témoin. M. Archondous s'est finalement retiré de cette affaire, mais M. Hsu était tellement engagé qu'il était obligé de signer un bail selon lequel la bande toucherait un certain pourcentage des recettes. C'est un cas courant dans cette réserve. Le chef a également bénéficié d'un voyage dans les îles Hawaï pour son amie et lui-même.

Deux autres promoteurs voulaient aménager un parc, mais se sont dégagés de l'affaire lorsqu'ils ont constaté que le chef ne s'était pas comporté honnêtement avec eux. On ne leur a jamais remboursé les arrhes qu'ils ont versées.

J'ai déjà exposé bon nombre des problèmes que j'ai eus avec le chef. Ce dernier essaie d'obtenir des avantages en me refusant son autorisation. Il m'a affirmé que des statuts administratifs étaient en vigueur alors qu'ils ne l'étaient pas. Différents parcs sont traités différemment au gré du chef. Ce dernier m'a fait engager inutilement d'autres frais de construction, s'élevant à 50 000 $.

Les statuts administratifs de la bande servent de prétexte pour soutirer de fortes sommes aux promoteurs. Ils ne sont pas appliqués de façon uniforme. Je vous demande de revoir votre politique pour laisser aux tribunaux le soin de décider de la validité des statuts administratifs. Veuillez demander à votre service du contentieux d'examiner ces derniers et nous faire savoir s'ils s'appliquent à nous ou à nos locataires. J'aimerais également savoir exactement quels sont les pouvoirs dont dispose la bande pour les questions ayant trait aux baux.

Certaines indications laissent croire qu'il peut y avoir un complot en vue de commettre une fraude. Les exploitants de parcs demandent que l'on fasse toute la lumière sur l'affaire afin de réparer les injustices passées et, nous l'espérons, d'empêcher qu'elles ne se reproduisent à l'avenir. Veuillez me communiquer le nom et l'adresse postale de tous les députés qui siègent au Comité permanent des affaires indiennes de la Chambre.

L.R. Crosby

17 février 1982

Monsieur le Ministre,

Il existe un problème intolérable dans la réserve nº 9 de Westbank. La réputation du ministère est ternie par les actions du chef Derrickson. Il fait du tort à toute la population indienne.

J'ai personnellement eu connaissance des faits suivants :

1) tentative d'extorsion

2) utilisation de sa charge publique à des fins personnelles

3) publications de mensonges notoires

4) méfaits entraînant la violation d'un bail par la Couronne

5) conduite contraire à l'éthique ou abus de confiance.

En 1969–1970, j'ai loué un lot de 3,5 acres de la Couronne. J'ai commencé à faire construire des immeubles permanents, mais j'ai ensuite converti ce terrain en parc pour maisons mobiles. En 1976, j'ai loué un autre lot de 4 acres. En 1979, j'ai loué d'autres terres encore de M. Ted Derrickson. Tant que c'était le Ministère qui administrait les baux, tout allait bien.

Il y a eu des discussions sur la possibilité de remplacer le loyer fixe par un pourcentage des recettes brutes. J'ai accepté d'envisager cette question si mes duplex ou la maison de mon frère n'étaient pas visés. En 1981, le bail devait être renouvelé. Le loyer a été fixé à 16 898 $ par an. J'ai pensé que c'était raisonnable. On m'a ensuite demandé de venir au bureau de la bande. Là, je me suis entretenu avec le chef et M. McCullough. À ma surprise, j'ai constaté que le nouveau bail que je devais signer visait les duplex, notamment la maison de mon frère. J'ai refusé de signer.

J'ai eu ensuite un entretien avec le chef le 22 octobre 1981 à son bureau. Il était devenu très arrogant. Il m'a déclaré ceci : «C'est moi qui prend toutes les décisions émanant de la bande ou du Ministère à Vancouver — c'est moi qui mène la barque. Je trouve qu'il est nécessaire de menacer etc. pour parvenir à mes fins». Cela m'a inquiété et déçu. J'ai refusé de signer le nouveau bail. Il s'est mis en colère et m'a dit : «Vous allez le regretter si vous ne signez pas ce bail». Il a dit à sa secrétaire de jeter le bail à la poubelle.

Le chef savait que j'avais besoin des recettes provenant de la sous-location des deux duplex. Des personnes au nom de Windsor m'avaient

fourni des fonds pour la sous-location. Je n'avais aucun problème à obtenir l'autorisation de sous-louer lorsque c'était le Ministère qui s'occupait de l'administration, mais j'avais de la difficulté à obtenir sans retard l'approbation du chef. Les Windsor ont perdu patience à cause du retard, et j'ai dû leur rembourser l'argent.

Le chef savait que j'étais financièrement vulnérable. Il a écrit à la Banque Royale de Kelowna, déclarant faussement que «le bail entre la Couronne et la Golden Acres n'était plus en règle». Une copie a été envoyée au MAIN. La banque a pris la chose au sérieux et a gelé ma marge de crédit.

J'ai essayé de voir le chef, mais il refusait de me voir. J'étais sûr que je n'avais pas à signer un nouveau bail, mais seulement à renouveler le bail. J'ai écrit à la bande, disant que ses actions constituaient une injustice en droit civil ou criminel.

En décembre 1981, je me suis rendu à Vancouver et j'ai parlé à M. McCullough ou au MAIN. M. McCullough m'a déclaré qu'il ne pouvait pas s'occuper de moi, car il avait été muté à un autre ministère. Il m'a recommandé de m'adresser à M. Clark. Ce dernier a compati, mais n'a pas indiqué qu'il prendrait des mesures. J'ai reçu une lettre de lui, à envoyer à la bande, avec copies à la banque. Le 22 décembre, j'ai reçu de la bande une lettre contenant des tas de fausses déclarations. Je n'y ai pas répondu. M. Clark est venu à Kelowna le 24 février. Il avait noté dans une lettre précédente que mon bail était en règle.

En janvier, j'ai demandé à la bande l'autorisation de vendre. On n'allait pas me faire du chantage pour une question d'autorisation. Le chef voulait encore me faire signer le nouveau bail. Il m'a dit que si je refusais, il saisirait la Cour fédérale de l'affaire. Les actions du chef sont contraires à l'éthique et nuisent à l'intégrité du Ministère. Je pense qu'il ne ratera pas une occasion de me harceler.

J'ai demandé à mon avocat d'organiser une réunion avec le chef, mais celui-ci a refusé. Il a dit que nous gagnions peut-être la partie cette fois-ci, mais qu'il aurait sa revanche à la prochaine révision du loyer. J'ai demandé un entretien avec le conseil, mais n'ai obtenu aucune réponse. La banque continue à geler ma marge de crédit.

Le chef m'a trompé par le passé. De nouveaux promoteurs, si ce qu'ils racontent est vrai, ont été victimes de ce qui peut être une présentation frauduleuse des faits destinée à les entraîner à investir. D'autres investisseurs, comme moi-même, comptaient sur le fait que nous étions des locataires de la Couronne et non de la bande ou du chef. Jusqu'en décembre 1981, j'ignorais complètement que le MAIN avait commencé à se désengager à l'égard des baux, en en confiant l'administration au conseil de bande local. C'est une mesure grave à prendre sans en avertir l'autre partie aux ententes. Vous auriez dû nous aviser de vos intentions.

Il est impossible d'obliger la bande à respecter les baux. Lorsque c'est elle qui administre les baux, elle n'a rien à perdre et sera portée à faire tout ce qu'elle peut, que cela soit autorisé par la loi ou non, afin d'obtenir un supplément de revenu et de renforcer ses pouvoirs.

J'estime que votre Ministère n'a moralement pas le droit de faire fonction d'agent de location pour les Indiens s'il n'a pas l'intention d'administrer les baux. C'est ni plus ni moins tromper les investisseurs, ce qui vaudra des critiques à votre Ministère et à la Couronne.

C'est une question importante qui doit être réglée immédiatement. Mon projet d'un million de dollars est en jeu. Je pense que le chef prend toutes les décisions au nom de la bande, et personne dans la bande ne peut s'y opposer. Il ne voit pas les dommages qu'il cause. Même son père est inquiet.

Il fait beaucoup de tapage dans les médias. Il prédit notamment ceci : «les locataires de maisons mobiles seront assujettis à nos règles — nous allons contrôler les loyers — les personnes qui ne sont pas membres de la bande se trouvent en situation illégale et doivent obtenir un permis» etc. Ces déclarations peuvent nous nuire en ce sens qu'elles découragent les locataires éventuels. Bon nombre de résidents qui sont des retraités sont ennuyés par cette incertitude. L'avocat de la bande a déclaré publiquement qu'il se peut que 4 000 résidents soient forcés de quitter leurs maisons, car ils occupent les parcs de façon illégale. De nombreux parcs sont mis en vente, mais il n'y a pas d'acheteur, car aucun établissement financier ne se risquerait à investir dans cette réserve.

En plus des problèmes susmentionnés, les résidents qui ne sont pas membres de la bande sont régis par un éventail de statuts administratifs qui ont ostensiblement des buts différents, mais qui servent en réalité à collecter des fonds. On exige des frais d'aménagement. On demande des frais indûment élevés pour l'enregistrement d'une débenture. J'ai dû payer 1 000 $ pour que la bande agisse simplement en tant que transitaire.

Tant que le chef conservera ses fonctions, la situation est sans issue pour moi. Je demande au MAIN de Vancouver de prendre la relève et de s'occuper de l'administration de mon bail, comme il a été convenu à l'origine. Je n'ai pas été traité de façon équitable. Le Ministère est coupable d'inaction. Ma marge de crédit est gelée, et mes créanciers me poursuivent.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération respectueuse.

L.R. Crosby — Président, société Golden Acres Ltd.

6 mai 1986

Monsieur le Ministre,

Nous craignons que les enquêtes instituées pour examiner les abus de pouvoir afin de fixer la responsabilité pour les initiatives ou l'inaction des fonctionnaires de votre Ministère feront ressortir la possibilité de tentatives, peut-être criminelles, de dissimuler des moyens de preuve et de créer des alibis. Je pense qu'une enquête au criminel est justifiée.

D'autres rapports mentionnent notamment que la région de Colombie-Britannique pourrait être considérée comme conspirant avec ses locataires. On a relevé d'autres circonstances douteuses. Aucune véritable enquête n'a été effectuée, ce qui fait soupçonner une «dissimulation». Le MAIN s'est contenté d'examiner superficiellement la situation sans vraiment s'attaquer au problème. Les personnes à qui l'on avait confié la tâche ne disposaient pas des ressources nécessaires.

Le MAIN doit être chargé de protéger les fonds publics. Toutes les questions dont vous êtes saisi découlent du fait que la bande est autorisée à assumer certaines fonctions administratives. Il convient d'annuler cette autorisation et d'ordonner qu'une enquête ou des recherches soient effectuées. Il faut mener une enquête indépendante. Sinon, ce sont l'indécision, la méfiance et les accusations qui prévaudront.

Il se peut que les preuves qui existaient auparavant ne soient plus disponibles. Les retards nuisent à la qualité de la justice. Étant donné que les soupçons portent sur des fonctionnaires de votre Ministère, je ne sais pas si c'est vous ou le procureur général de la province qui doit être saisi de l'affaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération respectueuse.

L.R. Crosby, président — Mobile Park Owners' Association

Résumé des notes d'information à l'intention du ministre

Le conseil de bande a fait de fausses représentations à propos du statut du bail concernant la société Golden Acres pour, semble-t-il, obtenir un nouveau bail qui lui permettrait de bénéficier d'avantages supplémentaires. Il se peut qu'il y ait eu tentative de fraude, diffamation ou tentative d'extorsion.

La bande a, semble-t-il, publié un faux document. Il pourrait s'agir d'une falsification ou d'un usage de faux.

Il se peut que la bande ait conspiré avec le MAIN ou d'autres personnes en vue de changer une décision judiciaire — la question du médiateur des loyers — ou de circonvenir un créancier — Donaldson Engineering (Hobbs).

Il semble que la bande ait essayé d'obtenir de l'argent de la société Thomasina Investments Ltd. en prétendant faussement que celle-ci devait payer des frais conformément à un statut administratif inexistant (Hsu et autres).

La bande a, semble-t-il, essayé d'obtenir 60 000 $ (somme qui a été réduite par la suite à 40 000 $) de la société Acres Holdings Ltd. en vertu d'un prétendu règlement concernant l'aménagement. La société Okanagan Engineering l'a aidée dans cette tentative, ce qui fait soupçonner que cette dernière participe peut-être à une conspiration destinée à essayer d'obtenir cet argent en recourant à la fraude.

On soupçonne qu'il y ait eu fraude en matière de bien-être social dans le cas d'immeubles appartenant au chef ou à son entreprise.

La bande est soupçonnée d'avoir exigé ou reçu des avantages dans le cadre de la gestion des affaires de son commettant, la Couronne (art. 383). Les fonctionnaires du MAIN ont été informés de ces soupçons et sont au courant de l'infraction.

La bande est soupçonnée de nombreux incidents qui peuvent être considérés comme des méfaits. Certains soupçonnent que des fonctionnaires du MAIN soient impliqués pour avoir négligé de prendre les mesures nécessaires (art. 386). Par exemple, le MAIN a autorisé le transfert d'une route de la bande au chef de bande en tant que détenteur, ce qui a pour effet d'enclaver un parc pour maisons mobiles appartenant à la société Park Mobile Home Sales Ltd. Le MAIN a aidé la bande à exiger des frais des locataires pour avoir le droit d'emprunter la route en question. C'est ainsi que la bande a pu obtenir d'importantes sommes d'argent.

La bande est, semble-t-il, responsable de ce qui pourrait être considéré comme une rupture de contrat criminelle (art. 380) lorsque,

en tant qu'agent de la Couronne, elle a empêché les habitants d'un parc de maisons mobiles de s'approvisionner en électricité ou en eau (York, Alexander).

Ce n'est là qu'une partie des soupçons. Ces derniers sont fondés sur des motifs raisonnables. Pour rendre justice à la bande et aux autres personnes intéressées, il importe de mener une enquête complète.

Certains députés ont interrogé personnellement les plaignants, et d'autres ont connaissance de ces plaintes.

Chapitre 8

Mesures prises par le Ministère au sujet de Westbank

Le mandat de la Commission était d'enquêter sur les allégations de mauvaise conduite dont faisaient l'objet des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes. D'après l'avocat de la Commission, le terme mauvaise conduite s'applique à des fautes importantes, tels des actes criminels, des actes de dissimulation ou peut-être encore des actes qui pourraient amener le congédiement d'un fonctionnaire. Dans ces contextes, on ne pourrait pas dire qu'il y a eu mauvaise conduite.

La Commission était aussi chargé de déterminer si le Ministère s'était acquitté de ses responsabilités et de ses fonctions conformément à la loi, aux politiques établies et aux normes de compétence et de justice généralement acceptées.

Les manques du Ministère, si on peut les résumer, ne sont pas causés par la malveillance, mais plutôt par l'inhabilité de bien comprendre ses responsabilités. Dans certains cas, afin de favoriser la cause de la délégation des pouvoirs, le Ministère ou ses fonctionnaire ont manqué de perception. Lorsque la mise en oeuvre de la délégation prenait des tournants imprévus, l'inaptitude du Ministère à prendre des mesures opportunes a parfois causé des problèmes. J'ai l'impression que le jugement du Ministère, à certains moments, a été influencé par un chef fort et dynamique qui a pris le pouvoir à la suite de la vague d'agitation qui a balayé la Colombie-Britannique en 1975.

En 1975, il s'est produit un événement qui constitue le point central des problèmes survenus à Westbank. Cette année-là, le bureau de Vernon, situé dans le district Kootenay Okanagan, est occupé par des bandes et des organismes indiens; peu de temps après, le bureau ferme ses portes de façon permanente. Les événements survenus à Westbank après 1975 s'inscrivent dans le contexte des remous politiques causés par la question indienne, des nouvelles orientations gouvernementales, et d'une réorganisation du ministère des Affaires indiennes.

Politique gouvernementale — Abandon du paternalisme

En 1963, le gouvernement fédéral adopte à l'intention des Indiens un programme de bien-être social dont les taux se comparent à ceux des provinces. Cette initiative marque peut-être le début de l'intensification de l'aide à la population indienne. Le gouvernement fédéral s'engage également à offrir d'autres programmes sociaux, d'aide et d'expansion

économique. Il affecte des fonds à l'éducation et prend des mesures pour remédier à la pauvreté qui règne dans bien des réserves.

En 1969, le gouvernement fédéral publie un livre blanc intitulé : *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969*. L'idéal défendu dans ce document est la suppression des dispositions discriminatoires des lois et de la Constitution. Il est donc proposé d'abolir la *Loi sur les Indiens* et de donner aux Indiens la possession de leurs propres terres. L'un des éléments qui suscitent une controverse est la proposition que les services offerts aux Indiens devraient l'être par les mêmes voies que ceux qui sont assurés à tous les autres Canadiens. Par exemple, le bien-être social et l'éducation passeraient par les autorités provinciales. On promet aussi d'allouer des fonds à l'expansion économique et de fournir une aide spéciale aux plus défavorisés.

La collectivité indienne s'empresse de condamner le Livre blanc. Nombreux sont ceux qui l'interprètent comme un pas vers l'intégration et l'assimilation. La violence de la réaction amène le gouvernement à modifier son orientation, laquelle, selon la déclaration d'un témoin, cherche dorénavant à «préserver une identité indienne distincte au sein de la société canadienne».

En même temps, les Indiens deviennent de plus en plus conscients de leur capacité de gérer leurs propres affaires et de se gouverner. Ils recherchent l'autonomie gouvernementale, et la politique gouvernementale évolue pour tenir compte, dans une certaine mesure, de leurs aspirations.

Les témoins qui ont comparu devant la Commission ont mentionné une décision de 1974 du Conseil du Trésor qui autorise le Ministère à transférer l'administration d'un bon nombre de ses programmes à des organismes indiens. Cette décision du Conseil du Trésor constitue probablement un grand tournant, car auparavant c'était essentiellement le ministère des Affaires indiennes qui s'occupait de la prestation des services aux bandes indiennes. Par la suite, les bandes et organismes indiens se chargent de plus en plus de la mise en oeuvre des programmes.

L'organisation du ministère des Affaires indiennes subit de nombreux remaniements dans les années 60 et 70. Auparavant, le Ministère fonctionnait sur le modèle d'une agence indienne. En Colombie-Britannique (et ailleurs), la province était divisée en districts; le chef de district assumait toutes les responsabilités et dirigeait en pratique les affaires des bandes indiennes et de leurs membres. Le pouvoir était centralisé à Ottawa. Durant les années 60 et 70, on assiste à une importante décentralisation, en vertu de laquelle les régions reçoivent graduellement plus de pouvoirs.

Vers le milieu des années 70, la région de la Colombie- Britannique est divisée en sections importantes qui sont les suivantes : Réserves et fidéicommis, Expansion économique, Administration locale, Éducation et Génie. Les noms des sections changent de temps à autre, souvent en fonction des modifications adoptées aux politiques du Ministère et des remaniements survenus au bureau central (à Ottawa). Le directeur général de la région se charge des questions qui dépassent le cadre quotidien du bureau régional, tandis que le directeur des Opérations s'occupe de la gestion interne du bureau régional.

Le bureau de district de Vernon étant fermé, les fonctions du district sont transférées à Vancouver. Il existe maintenant un «bureau central de district» à Vancouver, qui gère les affaires quotidiennes des bandes Okanagan dans les cas où l'administration n'est pas confiée aux bandes elles-mêmes. Bon nombre d'Indiens semblent contents que le bureau de district soit aussi éloigné. Peut-être ont-ils l'impression d'être ainsi plus maîtres de leur propre destinée.

L'évolution de la politique gouvernementale, qui préconise maintenant le transfert de la responsabilité des programmes aux Indiens, s'est accompagnée d'une forte diminution du nombre de fonctionnaires au Ministère. Voici ce qu'a déclaré à cet égard, M. Fred Walchli, ancien directeur général de la région :

> [Traduction]
> Au cours de cette période, nous avons pris des mesures pour achever, dans la mesure du possible, le transfert de tous les programmes. Lorsque j'ai quitté le Ministère [1983], seulement 13 p. 100 environ du budget pouvait être transféré [. . .] les 194 bandes exploitaient maintenant toutes des programmes [. . .]. À ce moment-là, il y avait 23 conseils de tribu [. . .]

Il a résumé cette évolution en ces termes :

> [. . .] au cours des dix-huit dernières années, nous sommes passés de la confrontation avec le peuple indien sur pratiquement tous les sujets à l'harmonie, du moins pour ce qui est des objectifs. Pour illustrer mes dires, je vais donner quelques exemples. À l'origine, dans les années 60 et 70, nous cherchions à intégrer les enfants indiens dans les écoles provinciales. Or, l'objectif des Indiens était de prendre en main leur éducation. Nous étions donc en pleine collision.
>
> Avant 1973, le gouvernement du Canada refusait de reconnaître les revendications territoriales. En 1973, il a inauguré une politique destinée à appuyer le règlement des revendications territoriales. Auparavant, c'est-à-dire dans les années 60 ou plutôt à la fin des années 60 et au début des années 70, l'autonomie gouvernementale n'était qu'un rêve que caressaient certains Indiens. Le Ministère dirigeait pour ainsi dire la vie du peuple indien.
>
> À la fin cette époque, la collectivité indienne et le Ministère vivaient en harmonie, au point de s'entendre au moins sur les objectifs. Nous nous entendons sur les objectifs de l'autonomie

> gouvernementale indienne. Nous sommes d'accord pour viser l'amélioration de la situation socio-économique des habitants des réserves et pour régler les revendications territoriales. Nous reconnaissons la nécessité de constituer une assise économique pour les réserves. Il reste encore bien des points de désaccord sur la façon d'atteindre ces objectifs, mais ce sont là des questions qui sont à l'étude, soit dans le cadre du débat constitutionnel ou — d'autres discussions sur des questions de fond.

La Bande indienne de Westbank

À bien des égards, la bande de Westbank se trouvait à l'avant-garde des dernières transformations. Comme il a été mentionné ailleurs dans le rapport, elle a évolué plus rapidement que de nombreuses autres bandes. Selon les témoignages, elle compte environ 250 membres, installés dans deux réserves, les réserves nos 9 et 10, qui abritent en outre quelque 3 000 à 5 000 non-autochtones, les uns résidant dans les parcs de maisons mobiles de la réserve no 9, les autres dans un lotissement attrayant situé dans la réserve no 10. Les litiges qui ont éclaté à Westbank sont imputables dans une certaine mesure à l'emplacement semi-urbain de la bande et aux initiatives prises par le conseil de bande. Bon nombre des problèmes survenus à Westbank risquent de se produire ailleurs. M. Walchli y a d'ailleurs fait allusion :

> [Traduction]
> Les problèmes qu'a connus la bande de Westbank ont été mis en relief essentiellement parce que celle-ci a évolué plus rapidement que la plupart des autres bandes.

Comme il est mentionné dans l'introduction, la bande de Westbank n'est devenue une entité distincte qu'en 1962, date à laquelle elle s'est séparée de la bande Okanagan, à l'initiative notamment des parents de Ronald Derrickson et de Noll Derriksan. Les deux fils ont assumé la direction de la bande pendant de longues périodes depuis sa création. La famille semble compétente et intelligente. Dès 1970, l'un ou l'autre membre de la famille avait acquis de vastes terrains d'une grande valeur dans les deux réserves. C'est ce qui a soulevé des ressentiments.

Le rapport Thornton

Dès 1970, certains avançaient que Noll Derriksan, Ronald Derrickson et d'autres membres de la famille avaient fait des acquisitions indues. C'est d'ailleurs ce qui a donné lieu à une enquête et au rapport de M. Herb Thornton, du ministère de la Justice.

M. Thornton a examiné l'acquisition de diverses parcelles de terre par des membres de la famille Derrickson afin de déterminer s'il y avait eu abus. Il a analysé un certain nombre de transactions où des terres ont été attribuées aux Derrickson. Voici ce qu'il a déclaré au sujet de ces terres attribuées :

[Traduction]
On verra que plusieurs des 20 parcelles de terre susmentionnées ont été attribuées aux Derrickson par le conseil de Westbank et que les Derrickson ont toujours été représentés au conseil. Malgré cela, je ne vois aucune inconvenance dans l'attribution des terres, car en vertu de la *Loi sur les Indiens*, les règlements régissant les réunions du conseil de bande n'empêchent pas un membre du conseil d'agir, même s'il a des intérêts directs dans le domaine en question.

Voici ce que dispose l'article 19 du Règlement (B.C. 1953–1313) :

[Traduction]
19. Tous les membres qui sont présents lorsqu'une question est mise aux voix doivent voter à moins d'en être dispensés par le conseil ou à moins d'être personnellement intéressés dans la question, auquel cas ils ne seront pas tenus de voter.

Le règlement en question n'a pas encore été modifié. Il est douteux que de nos jours quiconque le considère comme un principe directeur satisfaisant en matière de conflit d'intérêts. Certes, les circulaires concernant les lignes de conduite à adopter imposent des obligations plus strictes à la bande, mais le règlement demeure le même. Il est à espérer qu'à la suite de cette Commission et de certaines de mes recommandations, les bandes et le Ministère prendront davantage conscience de ce problème. Les terres prenant de la valeur, les pratiques peu rigoureuses appliquées par le passé dans ce domaine ne doivent plus être tolérées.

Le directeur général de la région et la bande de Westbank

M. Fred Walchli travaillait pour le ministère des Affaires indiennes depuis dix ans lorsqu'il est retourné à Vancouver en 1976. Auparavant, il avait assumé pendant plusieurs années les fonctions de directeur général de la région de l'Alberta. L'avancement de M. Walchli au sein du Ministère avait été rapide; il s'était occupé de plusieurs dossiers importants dans cette province. Il avait travaillé antérieurement pour le compte du Ministère en qualité d'agent préposé à l'utilisation des terres en Colombie-Britannique. C'est à ce moment-là qu'il avait pris connaissance de nombreux problèmes particuliers à cette province.

La période qu'il avait passée en Alberta était mouvementée; cette agitation se retrouvait dans une certaine mesure en Colombie-Britannique. En effet, après la fermeture du bureau de district de Vernon en 1975, les fonctions de ce dernier n'étaient pas rapidement absorbées par le bureau de Vancouver. Il existait, semble-t-il, un vide bureaucratique, et le travail s'accumulait.

M. Walchli est rentré en Vancouver en 1976. À l'automne de cette année-là, Ronald Derrickson a été élu chef de la bande de Westbank. Peu de temps après, M. Walchli a rencontré Noll Derriksan, l'ancien chef, et Ron Derrickson, le nouveau chef.

Voici le témoignage qu'a donné M. Walchli au sujet de sa rencontre avec les deux frères :

> [Traduction]
> Q Vous pourriez peut-être poursuivre dans la même veine, M. Walchli, et relater au commissaire les premières entrevues que vous avez eues avec M. Derrickson peu après qu'il eut assumé ses nouvelles responsabilités de chef?
> R Oui. C'était à l'automne, je ne me souviens pas de la date. Je pense que c'était en octobre; c'était peut-être en novembre, mais un jour j'ai eu un appel de Noll Derriksan, que je connaissais en fait mieux que Ron; il m'a téléphoné pour me demander s'ils pouvaient avoir un entretien avec moi. J'ai dit oui. Ils sont venus à Vancouver en apportant des états financiers; Ron, en tant que chef, m'a déclaré qu'il avait examiné la situation de la bande de Westbank, celle de la société d'aménagement, pour constater un déficit de 1,3 million de dollars; qu'il avait examiné l'état du programme de logement et l'administration du bien-être social; il y avait eu une enquête à ce sujet en 1975.
>
> Après avoir passé en revue les faits, il m'a déclaré ceci : «Si j'avais su que la situation était aussi mauvaise, je ne me serais pas présenté pour être chef». Il a dit : «J'aurais pu mieux employer mon temps ailleurs», en poursuivant ses propres intérêts commerciaux. Nous avons parlé de ce qu'il fallait faire dans les réserves; des mesures à prendre pour secourir la société d'aménagement, pour mettre sur pied la nouvelle administration.
>
> Je l'ai encouragé à continuer à assumer ses fonctions et j'ai engagé le Ministère à faire tout ce qui était en notre pouvoir afin de l'aider à remettre de l'ordre à Westbank. (Je souligne.)
>
> (Transcription, Vol. XXXII, p. 4417 et 4418)

Les problèmes que M. Walchli a découverts et qu'il a continué à avoir au sujet de Toussowasket, le parc de maisons mobiles de Noll Derriksan, sont abordés au chapitre 2.

La dette de 1,3 million de dollars de la société d'aménagement de la bande indienne de Westbank a été contractée lors de l'aménagement de Lakeridge Park, parfois appelé «Sookinchute». Le lotissement de Lakeridge Park, situé dans la réserve n° 10, sur une crête surplombant le lac Okanagan, abrite des logements de qualité. On avait commencé les travaux d'aménagement, dont une grande partie ont été effectués avant 1976. La société d'aménagement, c'est-à-dire la filiale de la bande qui louait la terre de la bande dans le cadre d'un bail à long terme à des fins d'aménagement, avait emprunté une grosse somme d'argent. Selon les états financiers de l'époque, le gouvernement fédéral était obligé, en vertu d'une garantie, d'éponger jusqu'aux trois quarts de la dette de 1,3 million de dollars.

L'aménagement du lotissement a donné lieu à un dépassement des coûts, et certains ont prétendu que les ingénieurs n'avaient pas fait du

bon travail. Ces accusations ont donné lieu à des poursuites judiciaires. La dernière partie des années 70 a connu un ralentissement économique, qui a fait qu'il était difficile de vendre le projet. On avait dépensé de l'argent en prévision de la vente de lots, mais les ventes étaient plutôt rares.

La décision de poursuivre le projet s'est révélée justifiée. En effet, Lakeridge Park est devenu un lotissement attrayant et prospère. En tant qu'entreprise économique, ce ne fut pas un succès sans réserve, car la bande n'a pas perçu tous les loyers qui lui étaient dus, mais les fonds acquis par la société d'aménagement de la bande indienne de Westbank ont, semble-t-il, servi au financement d'initiatives de la bande qui ont permis de créer des emplois et de développer chez certains membres de la bande des compétences d'entrepreneur.

L'entente de 1977

Le 1er avril 1977, M. Walchli, au nom du ministère des Affaires indiennes, a conclu avec la bande indienne de Westbank une entente autorisant le conseil de bande de Westbank à remplir certaines fonctions relatives à la gestion des terres, aux règles d'appartenance à ses effectifs et à l'administration des successions. En vertu de l'entente, le conseil de bande s'est chargé de tâches précises, qui étaient jusqu'alors confiées au Ministère. Ce dernier a accepté d'assurer le financement, la formation et le soutien technique nécessaires à cet égard. L'entente dispose expressément que le ministre conserve les pouvoirs que lui confère la loi au sujet de l'administration des terres, des règles d'appartenance et de la gestion des successions.

L'entente de 1977 traduisait une politique générale du Ministère, qui était de transférer l'administration de services et programmes gouvernementaux aux administrations indiennes locales (conseils de bande ou de tribu). L'application de cette politique a été quelque peu précipitée par la fermeture de bon nombre de bureaux de district provoquée par les controverses de 1975. Le bureau de Vernon, par exemple, desservait douze bandes, dont la bande de Westbank, dans le district Kootenay Okanagan. Il a été fermé à l'été de 1975 à la suite des manifestations organisées dans toute la province par des bandes et des organismes indiens en vue de protester, entre autres, contre la politique de financement du gouvernement. Le bureau de district de Vernon était l'un de ceux qui avaient été occupés par les manifestants. Il n'a jamais rouvert ses portes en raison de l'opposition générale témoignée par des bandes de la région de Kootenay Okanagan, qui cherchaient à obtenir une plus grande autonomie.

Le bureau de Vernon comptait des employés chargés des questions foncières, mais certaines bandes du district estimaient que le service laissait à désirer. Elles préféraient administrer leurs propres affaires, à

condition de disposer de fonds suffisants. Le Ministère se trouvait devant un choix. Il pouvait rouvrir le bureau malgré les protestations des administrés ou accéder à la requête et transférer à l'administration indienne de nombreuses fonctions jusqu'alors assurées par ce bureau. Le Ministère a choisi la seconde solution. J'ai entendu au cours de l'enquête des témoins déclarer que la bande de Westbank était pour ainsi dire la seule du district à se montrer en faveur du maintien du bureau de Vernon.

Les fondations du transfert des responsabilités en matière de gestion foncière ont été jetées avant 1977. À la fin des années 60, le ministère des Affaires indiennes s'est engagé dans une politique destinée à promouvoir une plus grande participation de la part des Indiens à l'administration de leurs propres affaires. Le transfert de l'administration de certains programmes et services du Ministère aux conseils de bande était perçu comme une première étape vers cet objectif. Pour effectuer ce transfert et pour fournir aux bandes indiennes les fonds nécessaires à cet égard, il fallait obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor. Avant 1974, le Conseil du Trésor avait accordé son approbation pour des cas spéciaux, mais vers 1974, le Ministère a présenté une proposition élargie pour transférer davantage de programmes à l'administration de bande. Le Conseil du Trésor a autorisé le Ministère à transférer les fonds requis aux conseils de bande. Les programmes et fonctions que ce dernier se proposait de transférer englobaient de nombreux services analogues à ceux couramment assurés par les administrations locales. Toutefois, en raison des responsabilités imposées par la loi au ministre, le Ministère devait conserver certaines attributions.

Après avoir obtenu l'autorisation en principe de transférer des fonds fédéraux aux bandes afin de leur permettre de remplir d'autres fonctions administratives, le Ministère s'est mis en devoir de définir les responsabilités qu'il convenait de transférer et de déterminer sous quelle forme devait s'effectuer la délégation des pouvoirs. À la suite des manifestations de 1975, le ministre de l'époque, l'honorable Judd Buchanan, a préparé un exposé de principe général, qui a été approuvé par le Cabinet, et qui marque le début de la nouvelle orientation des relations entre le gouvernement et le peuple indien. Comme il s'agit d'une déclaration importante qui annonce une ère nouvelle pour toutes les bandes indiennes et les conseils de bande au Canada, je l'ai fait figurer à la fin de ce chapitre. Elle représentait un bouleversement des rapports entre le gouvernement fédéral et la population indienne et elle laissait également pressentir un changement dans les relations entre les Indiens et les non-Indiens au Canada. Elle constitue l'un des jalons de l'accession à l'«autonomie gouvernementale». Émaillée des nombreuses expressions de bonne volonté que l'on trouve couramment dans les documents gouvernementaux exposant des principes directeurs, elle donne aussi les caractéristiques essentielles de la nouvelle ligne de conduite à suivre vis-à-vis du peuple indien. Abstraction faite des

circonlocutions, elle propose d'abandonner l'attitude trop paternaliste (le sombre passé) pour se tourner vers l'autodétermination (le bel avenir).

Certes, la déclaration du ministre comporte des éléments intéressants en tant qu'exposé de principe, mais dans la pratique, elle est d'une utilité limitée quand il s'agit de conseiller les responsables sur le terrain sur les mesures précises à prendre. Le Ministère ne pouvait pas, et on ne pouvait non plus s'attendre à ce qu'il le puisse, changer d'orientation du jour au lendemain. Les organismes se composent de personnes, et il faut du temps pour établir des rapports et pour s'adapter à un changement aussi fondamental. Aujourd'hui, plus de dix ans plus tard, le débat continue sur le rythme auquel doit s'effectuer le changement et sur le rôle du Ministère. Il est intéressant de noter que M. Fred Walchli est arrivé sur l'échiquier de la Colombie-Britannique en qualité de directeur général de la région presque au moment même où le nouvel ordre était annoncé. Il devait conduire le Ministère et les divers groupes sous sa responsabilité à la terre promise, mais on ne savait toujours pas vraiment où se trouvait cette terre!

Le ministre, dans son exposé de principe, a recommandé généralement une plus grande participation des Indiens à la prise des décisions qui influent sur leur vie, aux niveaux du pays, de la province et de la bande. Le projet de politique préconise un transfert continu de programmes et de ressources aux conseils de bande et prévoit un élargissement des pouvoirs des bandes en même temps qu'une révision de la *Loi sur les Indiens*. Le Ministère devait être remanié de manière à devenir un organisme qui confère le pouvoir ou qui donne son appui au lieu de fournir directement des services. On n'a pas encore procédé à la révision envisagée de la Loi, mais le Ministère a continué à privilégier la délégation des pouvoirs. Les fonctionnaires du Ministère ont cherché à concevoir les moyens d'élargir les responsabilités des conseils de bande en vertu de la loi en vigueur. Une série de lignes directrices ou de «circulaires» ont été publiées en 1976, lesquelles prescrivaient les procédures à suivre pour transférer des programmes et des fonds aux «administrations locales indiennes» («Circulaires D»). La Circulaire du Programme D-1 précise, entre autres, la politique fondamentale selon laquelle :

> Les bandes indiennes ont le droit d'exercer au maximum les responsabilités de l'administration locale qui sont conformes aux lois, ainsi qu'aux coutumes et aux traditions de la bande. (Para 3.1)

Et :

> Les bandes indiennes peuvent exercer ce droit et ces obligations connexes sans : [...] libérer le gouvernement fédéral de ses responsabilités de respecter ses engagements en vertu de la loi ou des divers traités [...] [al. 3.2*b*]

L'élément essentiel de la politique était qu'il fallait encourager les bandes indiennes à gérer leurs propres affaires. On assistait à une plus grande autonomie, mais les engagements en cours continuaient à relever de la compétence fédérale. De plus, le Ministère conservait l'ultime responsabilité pour certains programmes sur le plan légal, malgré le transfert d'une partie de la gestion des programmes à l'administration locale. Des lignes directrices connexes précisaient les fonctions qui pouvaient être transférées ainsi que la façon dont il fallait fournir les fonds nécessaires et les justifier. La Circulaire du Programme D-4 dispose que, lorsque le Ministère partage les frais des services locaux administrés par une bande, il faut conclure un «accord portant sur un service local». Les accords de service local précisent les fonctions et obligations à remplir, les mécanismes de contrôle financier et toute autre modalité régissant la mise en oeuvre de programmes particuliers. Ils peuvent prendre la forme d'un accord officiel ou d'une résolution de conseil de bande.

Voici ce qu'a déclaré dans sa plaidoirie l'avocat représentant le Ministère :

> [Traduction]
> À la suite de la révolte (de 1975), on a fermé plusieurs bureaux de district, y compris le bureau central de district, ce qui a sérieusement affecté toutes les bandes desservies par ces bureaux. Cela voulait dire que les services qui étaient jusqu'alors assurés par les bureaux de district, notamment les questions de successions et des terres, ont été relégués à l'arrière-plan. Certes, il avait été question de transférer ces services aux bandes, mais ce n'est qu'au début de 1977 que des mesures concrètes ont été prises. Il y a donc eu un vide pendant environ deux ans.
>
> Il faut bien saisir l'atmosphère qui régnait au sein de la collectivité indienne et les bouleversements qu'a subis la politique gouvernementale afin de bien comprendre les actes des fonctionnaires tout au long de cette période et au cours des années qui ont suivi. Il convient de ne pas oublier les facteurs suivants :
>
> 1. Le Ministère était structuré de façon telle que le personnel connaissait mieux les procédures de prestation que les procédures de transfert des services au peuple indien.
> 2. La *Loi sur les Indiens* a été adoptée à une époque où les relations entre Indiens et non-Indiens étaient caractérisées par le paternalisme; par conséquent, au moment de la décentralisation, les employés chargés de procéder à la délégation des pouvoirs ont dû s'inspirer des lignes directrices contenues dans la politique et des directives ministérielles.
> 3. Non seulement l'évolution de la politique fondamentale régissant le peuple indien a été radicale, mais elle s'est produite sur une période relativement brève.
> 4. La collectivité indienne étant devenue une force politique, elle exerçait continuellement des pressions sur les hommes politiques et les employés du Ministère pour qu'ils accélèrent le processus de la délégation des pouvoirs.

5. À la suite du changement de politique, les employés du Ministère naviguaient dans des eaux inconnues, devant le plus souvent procéder par tâtonnement.

L'ENTENTE DE 1977

A. Généralités

En ce qui concerne la région de la Colombie-Britannique du Ministère, voici certains des facteurs qui ont joué un rôle important sur le plan régional au moment où l'entente de 1977 a été conclue :

1. Ottawa exerçait des pressions sur la région pour qu'elle mène à terme le plus rapidement possible le processus de délégation des pouvoirs;
2. Des services importants et essentiels qui étaient à l'origine fournis à la bande indienne de Westbank par l'entremise du bureau central de district étaient en cours de négociation à la suite de la fermeture de ce dernier;
3. On s'était engagé envers les bandes du district du bureau central à leur transférer les services assurés à l'origine par le bureau de district;
4. Les rapports entre le ministère des Affaires indiennes et la collectivité indienne de la Colombie-Britannique étaient tendus; il y avait des factions au sein de nombreuses bandes, y compris la bande de Westbank, qui exigeaient le démantèlement du ministère des Affaires indiennes;
5. La région avait à faire face à un chef dynamique et intelligent, celui de la bande indienne de Westbank, dont la priorité était la mise en valeur des terres des réserves.

L'entente de 1977, «accord portant sur un service local», régissait particulièrement le transfert à la bande de Westbank de certaines fonctions ayant trait à la gestion foncière, aux règles d'appartenance à ses effectifs et à l'administration des successions. Il s'agit d'un accord écrit officiel. Des ententes analogues ont été conclues avec d'autres bandes du district Kootenay Okanagan, mais de façon moins officielle, au moyen d'une résolution du conseil de bande. Cet accord a véritablement confirmé et officialisé la situation de fait qui découlait de la fermeture du bureau de Vernon. Peu après la fermeture, le directeur régional de la Colombie- Britannique, M. Wight, avait informé les bandes du district de Kootenay Okanagan qu'elles auraient à assumer certaines fonctions de gestion foncière jadis remplies par le bureau de district. Le bureau régional ne disposait pas de ressources suffisantes pour assurer tous les services offerts auparavant au niveau de district. Après que les bandes du district se sont plaintes de ne pas recevoir de fonds pour cette responsabilité supplémentaire, il avait été convenu dans les accords de service local que le Ministère se chargerait du financement. Ainsi, les bandes de Kootenay Okanagan figuraient parmi les premières bandes au Canada à participer au transfert des responsabilités de gestion et d'administration des terres.

C'est essentiellement M. Peter Clark, alors employé au Ministère en qualité d'«agent spécial de projet», qui a assuré la rédaction de l'entente de 1977 de Westbank. Peu de temps après, il a pris la direction du Service des terres, de l'appartenance et des successions pour la région de la Colombie-Britannique. Le conseil de bande devait assumer des fonctions précises, dont diverses tâches administratives liées à la gestion foncière (tenue des livres, avis de location, perception des loyers et autres). Le conseil de bande était également autorisé à «négocier avec les locataires et les détenteurs de permis la révision des loyers, des nouveaux loyers et l'application des clauses des ententes». Ce libellé a provoqué une vive controverse, car on ne savait pas très bien qui avait finalement le pouvoir de fixer les loyers payables dans le cadre des baux et de prendre des mesures d'exécution dans les cas où les modalités prévues dans les baux ne seraient pas respectées.

L'entente renferme la clause suivante :

> [Traduction]
> NONOBSTANT toute clause de la présente entente, le ministre doit conserver ses responsabilités pour les questions concernant l'administration foncière, les successions et l'appartenance à la bande, dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur les Indiens* et des pratiques qui ont été inaugurées après l'adoption de la *Loi sur les Indiens* mais qui ont été approuvées par le Conseil du Trésor, et prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaire pour remplir ces fonctions.

Cette disposition servait peut-être à préciser que le Ministère ne transférait aucun pouvoir ministériel au conseil de bande. En 1977, M. Walchli a sensibilisé M. Mackie, le sous-ministre adjoint, à la question en ces termes :

> [Traduction]
> En août 1975, le bureau de district de la bande Kootenay Okanagan a fermé ses portes. À ce moment-là, aucune mesure satisfaisante n'avait été prise au sujet de l'administration des terres, de la gestion des successions et des règles d'appartenance. Par conséquent, ce sont les conseils de bande et leur administration qui se sont chargés d'une grande partie du travail, sans rien toucher en compensation [. . .] si le Ministère n'a pas pu établir de bonnes relations de travail avec les bandes, c'était parce qu'il ne s'était pas attaqué vigoureusement à cette question. De plus, l'administration des terres dont doit s'acquitter le Ministère n'est pas assurée. J'ai donc reconnu avec le conseil de district que nous indemniserions les bandes pour le travail qu'elles avaient accompli jusqu'à ce jour et conclurions avec elles une entente prévoyant la prestation des services d'administration des terres semblables à ceux offerts par les bureaux de district, à compter du 1er avril 1977 [. . .]
>
> Il est entendu que l'arrangement proposé ne constitue pas un transfert du pouvoir du ministre d'exercer ses responsabilités à l'égard de l'administration foncière. C'est en fait un accord de service qui

permet aux bandes de fournir les services offerts auparavant par notre bureau de district. (Pièce 113, document 30)

La *Loi sur les Indiens* prévoit des mécanismes précis qui permettent le transfert du contrôle et de la gestion des terres des réserves à une bande. En vertu de l'article 60, le gouverneur en conseil peut accorder à une bande le droit d'exercer contrôle et administration sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe. Une bande dispose donc de certains pouvoirs jusque-là réservés au ministre. De plus, aux termes de l'article 53 de la Loi, le ministre peut nommer une personne (souvent le chef et (ou) les conseillers de la bande) pour «administrer, vendre, louer ou autrement aliéner les terres cédées». Ces pouvoirs conférés par la loi se distinguent de ceux prévus dans un accord portant sur un service local, tel que l'entente de 1977. Comme M. Walchli l'a indiqué dans la lettre susmentionnée, l'entente de 1977 ne constitue pas un transfert du pouvoir ministériel. C'est en octobre 1980 que la bande de Westbank a finalement reçu, conformément à l'article 53, le pouvoir de gérer ses terres cédées (essentiellement le lotissement Lakeridge Park). C'est seulement en juin 1985 qu'elle a reçu le pouvoir que lui confère l'article 60 de la Loi.

Dès 1978, la bande de Westbank avait demandé le droit d'exercer les pouvoirs prévus aux articles 53 et 60. En attendant de recevoir ces pouvoirs, le chef et le conseil ont rempli certaines fonctions d'administration foncière en application de l'entente de 1977. Le chef Derrickson a cherché à interpréter le transfert des fonctions administratives sous le régime de cette entente comme étant l'octroi d'un pouvoir très vaste sur les terres de Westbank. Il a déclaré devant la Commission que la bande disposait d'un plus grand pouvoir en vertu de l'entente de 1977 qu'en vertu de l'article 60. Si c'était le cas, on pourrait se demander pourquoi il s'était mis en devoir de réclamer le pouvoir prévu à l'article 60. Je pense que M. Derrickson prenait ses rêves pour des réalités s'il était sérieux dans sa déclaration concernant l'entente de 1977 et l'étendue du pouvoir qu'elle confère.

M. Clark, qui a rédigé l'entente de 1977 et qui a assuré la direction du Programme des terres, de l'appartenance et des successions (devenu Programme des terres, des revenus et des fidéicommis) dans la région de la Colombie-Britannique de 1977 à 1983, a témoigné devant la Commission. On lui a demandé d'expliquer l'esprit et le mécanisme de l'entente, notamment à propos de l'annulation des baux. Après avoir fait allusion à la clause dérogatoire susmentionnée, l'avocat de la Commission a posé les questions ci-dessous et a reçu de M. Clark les réponses suivantes :

Q I take it then, when you drafted this document, it was your intention that the Department maintain all of the statutory responsibilities and not devolve any of those statutory responsibilities upon the Band other than duties of an administrative type; is that a fair statement of the theme of this document?

A Yes, I think the Treasury Board authority clearly stated there were certain things that a Band that could not be devolved at that time, and that included, certainly, the signing of agreements on behalf of the Crown, and that's exactly what I think was envisaged in there; that those were the statutory things that had to remain with the Department.

Q The signing of agreements on behalf of the Crown?

A Yes.

Q Was not given to the Band under this agreement?

A That's right.

Q And were there any other significant function that were withheld?

A Not that I can recall directly. Well, there was the estate program which was a little different, although there was a considerable amount of reference to it in the Appendix A. That was another part of the program that could not devolve, and so that was something that had to be maintained under those Sections of the Act to the appropriate administrators of estates.

Q All right. For the time being let's just deal with the land function, in any event, because that's what I am concerned with at this point in time.

What about giving notice of termination, or cancellation of leases, how did you view that?

A It was one that was used with a certain amount of, I suppose, discretion, or flexibility between ourselves, as to, if, in fact, rentals had not been paid properly on time, the Band who were collecting those were really the only people is a position to know of that, and we suggested that they take appropriate actions at that time to ensure that the lease was managed properly.

Q All right. What about the power if you give notice terminating a lease, how did you view that?

A That was again an area which was not that clear. We generally followed the approach that maybe the Band council, in those instances, should, if they felt it was appropriate and proper, give notice, but they should inform us at the same time, so that we could, in fact, provide a separate notice.

Q Now, which one did you consider legally effective?

A I don't know whether I consider it, really from the point of view of legally effective, I — difficult to answer that one. I suppose, you know, I found that the practice was accepted by many lessees, or not many, but certain lessees where a Band did cancel, that that was accepted, so I found that that obviously was a process which was acceptable on cancelling. On the other hand there were other lessees that, in these, and other Bands, which didn't like that process, and wrote to my office asking whether, in fact, this as proper, and we would then send out maybe a second notice.

Q Going back to this agreement, is the question of giving notice of cancellation or termination of leases addressed at all in this agreement, in any part of it?

THE COMMISSIONER: You are referring to the —

MR. ROWAN: To the 1977 —

THE COMMISSIONER: — the 1977 Agreement, is that it?

Q Yes, document 23, Exhibit 108?

A It was referred to generally, in I think, one of the subparagraphs on the — which one it was regarding enforcement in terms of leases, which was —

Q You refer perhaps to Appendix A?

A Yes, number three, I think.

Q Number three, which states: "Negotiate with lessees and permittees, as to revision of new rentals, and enforcement of terms and conditions and agreements". Now, whatever is meant by that, it doesn't expressly confer a right to terminate or cancel leases, for non-performance of covenants, you would agree with that?

A Well, the intention was that that was the — that it would provide the Band with that authority to enforce all those terms and conditions and agreements as they were managing.

Q It was your intention?

A That's right.

Q As draftsman of this agreement that the Band have the power to terminate or cancel leases, do I have that right?

A No. To enforce those terms as far as providing that to it, as I said before, if there was difficulties, they would then come back to the Department for a second letter, or reinforcement on that basis, so that, in fact, there would be no problems. We didn't cancel many leases; there weren't very many leases that were, in fact, terminated or surrendered or cancelled in the Department over the time was there, there were maybe three or four or five, which were all with agreement, so it really was not something that was considered as a major workload of any event.

Q All right. When you used the word "enforcement" in paragraph three, what did you have in mind? What duties did you have in mind as far as the Band was concerned?

A Well, there were many clauses that were put into leases, which were certain obligations and responsibilities of parties, and because there had to be some way of insuring that, in fact, the leases were controlled. I can't remember all of the clauses, but there were clauses like in agricultural leases, not allowing you, you know, weeds to grow, and there were clauses in other leases about insurance requirements to be in place for any buildings to a certain amount of money, and liability insurance, and those were some of the enforcement that had to be done locally.

(Transcripts: Volume XLIX, pp. 7035–7039)

Résumé

Lorsque j'ai rédigé ce document, mon intention était que le Ministère conserve toutes les responsabilités qui lui sont conférées par la loi et qu'il n'en délègue aucune à la bande, sauf pour des fonctions de nature administrative. Je pense que le Conseil du Trésor a clairement fait savoir qu'il y avait certaines choses qui ne pouvaient être transmises à une bande, notamment la signature d'ententes au nom de la Couronne.

Je ne me souviens pas d'autres fonctions importantes en matière foncière qui n'ont pas été accordées. Une certaine liberté d'action était laissée quand il s'agissait de donner un avis de résiliation d'un bail. Le pouvoir dans ce domaine n'était pas très bien défini. De façon générale, nous suivions le principe selon lequel le conseil de bande

devrait donner l'avis lui-même, mais il devrait en même temps nous en informer pour que nous puissions donner un avis séparément. Il m'est difficile de dire lequel des deux était valable en droit. Certains locataires acceptaient l'avis de résiliation d'une bande; d'autres n'aimaient pas cette façon de procéder et m'ont écrit pour me demander si c'était une procédure régulière, et nous leur envoyions peut-être un second avis d'annulation.

Dans l'entente de 1977, il est question de l'avis d'annulation de façon générale à l'annexe A. Cette entente ne confère pas expressément le droit de mettre fin à un bail par suite de la non-exécution du contrat, mais l'intention était de donner à la bande le pouvoir d'appliquer toutes les modalités et les ententes.

Il ressort du témoignage de M. Clark que, aux termes de l'entente, les domaines de compétence respectifs du conseil de bande et du Ministère n'étaient pas très bien définis. Le libellé ambigu de l'entente de 1977 a finalement entraîné une certaine confusion : on ne savait pas qui avait le pouvoir de prendre des décisions concernant la gestion des baux dans les réserves. Cette incertitude, à son tour, a donné lieu à des controverses, à des conflits et à des litiges dans les années qui ont suivi.

Il n'est pas particulièrement surprenant de constater que les termes de l'entente sont vagues. C'était au tout début de la délégation des pouvoirs. Toutefois, le Ministère aurait dû se rendre compte au commencement des années 80 qu'il était souhaitable de définir plus précisément les pouvoirs respectifs. C'est un autre cas où le Ministère était peu disposé à faire preuve de fermeté à l'égard d'un chef fort, qui avait tendance à interpréter largement ses pouvoirs et à les exercer au maximum. Peut-être le bureau régional du Ministère espérait-il qu'on procède plus rapidement à une délégation de pouvoirs en vertu de l'article 60, ce qui aurait légalisé la situation.

La fermeture du bureau de district et l'application de l'entente de 1977 ont créé le cadre d'un nouvel ordre, mais ce dernier comportait très peu de lignes directrices. On hésite à trop critiquer les administrations locales qui, au cours de la dernière décennie, se sont trouvées au plein coeur des affrontements politiques qui ont secoué les Affaires indiennes. Toutefois, il aurait été préférable de donner une définition plus précise des pouvoirs pour que la situation ne prenne pas l'ampleur qu'elle a prise à Westbank.

Comme il a déjà été mentionné, la politique première du gouvernement avait été de déléguer davantage de pouvoirs et de procéder en même temps à une révision de la *Loi sur les Indiens*. Cette révision ne s'est pas révélée une tâche facile sur le plan politique, ce qui n'était peut-être pas surprenant, car les Indiens ne s'entendent pas sur les modifications à apporter à la Loi. L'adoption de la Charte des droits et la controverse croissante entourant les limites de l'autonomie gouvernementale n'ont pas facilité le travail. J'ai indiqué dans la Section II du rapport les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qu'il serait utile, à mon avis, d'examiner en vue de les modifier.

Je ne veux pas critiquer indûment les responsables du bureau de Vancouver, qui se trouvaient aux prises avec de nombreuses difficultés en raison de la rapidité avec laquelle s'effectuait la délégation des pouvoirs, mais je pense qu'il y avait des signes précurseurs que tout n'allait pas pour le mieux à Westbank. La correspondance de M. Crosby n'est pas un modèle de concision et ne représente pas toujours un exposé objectif des faits, mais elle indique un problème grave concernant l'administration des baux régissant les parcs de maisons mobiles. Dans son témoignage, M. Nick Dachyshyn, associé proposé des York, a fait part des difficultés qu'il a eues pour terminer les annexes d'un parc de maisons mobiles, ce qui illustre la curieuse léthargie du Ministère qui semblait hésiter à s'attaquer à une situation qui était loin d'être saine.

L'autonomie gouvernementale est un objectif louable en soi si elle veut dire que le peuple indien s'occupe de ses propres affaires au sein de la société canadienne. Mais le gouvernement doit également avoir le sens de ses responsabilités. Le tableau qui se dégage de l'exposé de M. Dachyshyn semble être celui d'un despotisme plutôt impétueux de la part du chef, qui n'était nullement découragé par l'indolence du Ministère. Il ne faut pas s'étonner que des ressentiments persistent à Westbank.

L'entente de 1977 marque le début d'une ère nouvelle, où la bande indienne de Westbank se verrait accorder un plus grand pouvoir pour administrer ses terres et prendre en main sa destinée. Mais cela ne veut pas dire que le Ministère n'avait aucun rôle à jouer. Si une bande reçoit les pouvoirs prévus aux articles 53 et 60, elle peut, à l'instar d'un organisme autonome, prendre plus ou moins seule des décisions concernant la location. Dans le cas d'un vide réglementaire, une forte personnalité essaiera de remplir ce vide. C'est ce qu'a fait le chef Ronald Derrickson. Il se peut qu'il ait été bien intentionné, mais son comportement assez irritant a exaspéré les locataires dans la réserve. La fermeture du bureau de Vernon a peut-être contribué à ces difficultés. Après 1975, le Ministère n'était plus aussi présent, et encore moins après 1977. Étant donné les problèmes que l'on a connus lors des manifestations de 1975, je comprends fort bien que le Ministère ait hésité à se mêler de la controverse qui a éclaté à Westbank à propos de la location des terres. Mais en adoptant l'attitude du laisser faire, le Ministère a été dépassé par les événements. Comme ils ne recevaient aucune réponse satisfaisante du Ministère, les gens ont commencé à emprunter la voie politique. Cette voie est ouverte à tous les citoyens, mais si on s'en sert pour des questions de nature essentiellement commerciale, il peut s'ensuivre des conséquences fâcheuses. Je pense que nous en avons vu les résultats à Westbank. Une affaire peut prendre des proportions monumentales. Les litiges d'ordre commercial doivent être réglés par la voie commerciale; le recours à des personnes politiques entraîne trop souvent une controverse partisane qui peut empêcher le règlement du problème en question.

Il est un autre aspect qu'il faut également prendre en considération. Les bureaucrates sont des êtres humains; si leurs décisions sont constamment remises en question au niveau politique, cela leur met le moral à zéro. On ne répétera jamais assez qu'il vaut mieux essayer de régler les problèmes au niveau local que de les porter au niveau national. J'ai mentionné à l'annexe B de ce rapport une solution possible à ce problème continu.

La délégation des pouvoirs prévus par la Loi

Dès 1978, il était envisagé d'accroître les pouvoirs de la bande de Westbank en matière d'administration foncière. La *Loi sur les Indiens* comporte deux dispositions qui se recoupent. L'article 53(1) porte sur l'administration des terres cédées et l'article 60, sur les terres situées dans une réserve occupée par la bande. Voici ce que dispose l'article 53(1) :

> 53. (1) Le Ministre ou une personne nommée par lui à cette fin peut administrer, vendre, louer ou autrement aliéner les terres cédées en conformité de la présente loi et des conditions de la cession.

Voici ce que porte l'article 60 :

> 60. (1) À la demande d'une bande, le gouverneur en conseil peut lui accorder le droit d'exercer, sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, tels contrôle et administration qu'il estime désirables.

L'entente de 1977, dans son libellé, ne confère à la bande de Westbank aucun pouvoir de décision définitive en matière foncière. Dès 1978, M. Peter Clark a examiné la question du pouvoir de «fixer» les loyers. Voici ce qu'il a écrit au chef de bande dans une lettre datée du 13 mars 1978 :

> [Traduction]
> À en juger par la façon dont vous vous êtes acquitté de votre mandat depuis novembre 1976, je pense qu'il serait sage de confier à la bande indienne de Westbank la gestion et l'administration des terres situées dans ses réserves. Cela résoudrait immédiatement les problèmes qui se posent au sujet du pouvoir de négocier, de renégocier, d'examiner et de fixer les loyers avec les locataires de la Couronne.

Il poursuivait en exposant les procédures à suivre pour acquérir le pouvoir prévu à l'article 53 et envisageait l'octroi du pouvoir prévu à l'article 60.

En septembre 1978, la bande a adopté une résolution réclamant d'exercer les pouvoirs prévus à l'article 53 et à l'article 60.

Il semble que le Ministère soit plus enclin à accorder les pouvoirs en vertu de l'article 53(1) qu'en vertu de l'article 60. En 1979, M. Clark a

transmis les résolutions à Ottawa, recommandant précisément que le ministre confère les pouvoirs en vertu de l'article 53(1), en les limitant aux terres de la réserve nº 10. Les «terres cédées» situées dans la réserve nº 9 comprenaient le terrain sur lequel la société Park Mobile Home Sales Ltd., qui appartenait aux York, exploitait un parc de maisons mobiles; sans aucun doute, M. Clark était-il parfaitement au courant des problèmes qui continuaient d'émaner de l'affaire Derrickson-York. En tout cas, la délégation des pouvoirs en vertu de l'article 53(1) s'est appliquée aux deux réserves, nºs 9 et 10. C'est ce qu'indique une lettre ministérielle, signée par l'honorable John Munro, en date du 6 octobre 1980. La lettre est reproduite à la fin de ce chapitre.

Un point de droit a été soulevé quant à la question de savoir si un groupe variable de personnes, telles que «le chef et les conseillers, de temps à autre [. . .]» pouvait être considéré comme une «personne». Il se peut que cette question soit soumise un jour aux tribunaux. On pourrait, me semble-t-il, éviter ce problème en administrant les lois de manière à prévoir la délégation des pouvoirs aux conseils de bande en tant que conseil.

En 1981, la controverse opposant les exploitants du parc de maisons mobiles et des locataires commençait à faire du bruit. Comme il a été mentionné dans le chapitre sur les parcs de maisons mobiles, un certain nombre de baux devaient faire l'objet d'une révision en 1981 pour le rajustement des loyers. La révision s'est faite dans certains cas, mais dans d'autres, la question n'est pas encore réglée aujourd'hui.

Le chef Derrickson a interprété de façon très large les pouvoirs qui leur sont conférés, à lui et à son conseil. L'un des aspects irritants de la délégation des pouvoirs à la bande de Westbank pour qu'elle administre et gère ses terres est que le Ministère n'a pas communiqué en temps opportun tous les renseignements à ce sujet aux personnes avec qui il avait conclu un contrat (les locataires). Le seul avis officiel que les locataires de Westbank aient reçu du Ministère est celui qui leur a été transmis en 1977, leur demandant de payer leur loyer à la bande. À plusieurs reprises, lorsqu'on recevait des demandes de renseignements au sujet des pouvoirs de la bande, on avait tendance à donner des réponses vagues, comme en témoignent la lettre de M. Walchli aux avocats de M. Jack Alexander, mentionnée dans le chapitre sur les parcs de maisons mobiles, et la lettre de M. Clark sur la location de Sun Country citée en référence plus loin dans le présent chapitre. À mon avis, l'absence de clarté traduisait dans une grande mesure l'absence d'orientation à tous les niveaux au sein du Ministère. Tout le monde savait qu'on s'engageait dans une nouvelle voie, mais la route était souvent parsemée de bancs de brume.

Après que le chef Derrickson eut écrit à la banque de M. Crosby, indiquant à tort que ce dernier n'avait pas payé son loyer, M. Crosby s'est renseigné auprès du Ministère au sujet du pouvoir du chef.

Voici ce que M. Clark lui a déclaré dans une lettre datée du 16 février 1982 :

> [Traduction]
> Depuis la fermeture du bureau de district indien de Vernon, les bandes desservies auparavant par les agents fédéraux ont été généralement autorisées à prendre en main leur propre administration. La bande de Westbank a été conseillée par certaines autorités de s'occuper de l'administration des baux et d'autres ententes foncières à condition de respecter la politique et les directives générales du gouvernement conformément à la *Loi sur les Indiens*.

Au sujet des statuts administratifs contestés par M. Crosby, M. Clark écrivait ce qui suit :

> [Traduction]
> Il peut y avoir des points obscurs sur le plan juridique, mais il semblerait pratique soit de se conformer aux statuts administratifs de la bande qui ont reçu l'assentiment ministériel et qui sont donc considérés comme des lois fédérales, soit de les contester devant les tribunaux.

Peut-être le Ministère ne pouvait-il pas donner une réponse plus claire parce qu'il n'avait pas envisagé toutes les répercussions de sa politique de décentralisation, mais il convient de noter que la politique était en vigueur depuis un certain nombre d'années.

Le Ministère n'a pas pris de décision hâtive au sujet des pouvoirs prévus à l'article 60. M. J. Leask, directeur général des Réserves et des Fidéicommis à Ottawa, a écrit à M. Walchli le 30 avril 1980, lui dressant une liste complète des pouvoirs que le Ministère envisageait de transférer. La lettre figure à la fin de ce chapitre.

Il importe de noter, vu les événements chaotiques qui allaient se dérouler à Westbank, qu'aucune mention n'était faite du pouvoir de réviser les loyers. On a supposé, semble-t-il, que cette fonction était visée par l'un des pouvoirs prévus par la loi qui devaient être délégués. On a négligé le fait que le pouvoir de réviser les loyers fixés dans les baux était établi aux termes des contrats. Il se peut que le pouvoir émane de la législation habilitant le ministre à agir, mais les véritables obligations ou devoirs dépendent de la formulation d'un bail ou d'un contrat particulier.

En 1985, le gouverneur en conseil a accordé à la bande de Westbank les pouvoirs prévus à l'article 60. Le décret est présenté intégralement à la fin de ce chapitre. Toutes les parties intéressées ont, semble-t-il, considéré les pouvoirs octroyés en vertu de l'article 60 comme étant presque illimités.

La bande avait d'abord demandé les pouvoirs prévus à l'article 60 lors du vote de septembre 1978. L'octroi de ces pouvoirs a été retardé, peut-

être en raison des nombreux problèmes, allégations, accusations et contre-accusations qui s'étaient produits. Ce n'est pas, semble-t-il, qu'on doutait des compétences administratives du gouvernement et du conseil de bande de Westbank pour s'occuper de la gestion foncière, mais on se demandait peut-être si les pouvoirs seraient exercés de façon judicieuse et modérée.

La plupart des baux examinés par la Commission renfermaient une disposition selon laquelle le loyer devait être révisé tous les cinq ans. Les critères utilisés pour fixer le nouveau loyer étaient décrits (parfois d'une façon qui était loin d'être claire) dans les baux eux-mêmes.

La personne qui avait le pouvoir de réviser les loyers était le «ministre» ou dans certains cas «le ministre ou son représentant autorisé». Dans les baux disposant que ce pouvoir revenait au «ministre», il n'était pas fait mention de son pouvoir de délégation. Le terme pouvait être interprété comme englobant l'agent compétent au sein du Ministère, quelle que soit cette personne, mais, selon cette définition, il était peu probable qu'il soit interprété comme s'étendant à des personnes n'appartenant pas au Ministère. Dans les baux où le pouvoir de réviser les loyers était conféré au «ministre ou son représentant» ou au «ministre ou son agent», la délégation aurait pu s'effectuer par simple lettre d'autorisation. La Commission n'a pas eu connaissance de cas où cette pratique ait été appliquée.

Sous réserve de la mise en garde mentionnée un peu plus loin, les pouvoirs qui peuvent être conférés en vertu de l'article 60 sont vastes et permettraient probablement une délégation permettant d'exercer les pouvoirs et les droits prévus aux contrats. Toutefois, si on avait l'intention de transmettre ces pouvoirs et droits au chef et au conseil, on ne l'a pas fait dans le décret. Ce dernier était libellé de manière à limiter les pouvoirs de contrôle et de gestion aux pouvoirs prévus par la loi. Ceux créés en vertu d'un contrat, s'ils pouvaient être délégués, ne l'étaient pas expressément en vertu d'un décret.

L'un des exploitants des parcs de maisons mobiles a soulevé la question de l'étendue des pouvoirs octroyés en vertu de l'article 60. Il a fait observer que, d'après son libellé, l'article s'appliquait aux «terres situées dans une réserve qu'une bande occupe» et a soutenu qu'il n'était plus possible de dire que la bande «occupe» les terres des parcs de maisons mobiles. C'est un argument plausible, qui peut se révéler bien fondé. Je ne veux tirer aucune conclusion ferme sur cette question sans en connaître tous les tenants et aboutissants, mais j'ai mentionné ce cas pour montrer que des questions difficiles peuvent surgir à propos de l'octroi des pouvoirs prévus à l'article 60. Pour chacun de ces pouvoirs, il faut considérer sous tous les angles la situation particulière de la bande. On jugera peut-être souhaitable de modifier la législation de manière à renforcer la capacité du Ministère d'accorder suffisamment de pouvoirs aux bandes, afin de minimiser les cas de litige possibles, comme celui dont nous avons parlé plus haut.

Le bail de Sun Country

Peu de personnes trouveraient à redire à la politique du Ministère et du gouvernement de conférer aux bandes indiennes les pouvoirs dont elles ont besoin pour s'autogouverner. Mais on risque de négliger certaines obligations existantes au moment de la délégation de ces pouvoirs. Je cite en exemple la grande confusion qu'a provoquée l'octroi d'un bail concernant certaines terres des réserves situées sur le lac Okanagan, juste au sud du pont Kelowna. On y a aménagé une marina, qui est encore en exploitation. Le détenteur est Ronald Derrickson. En 1972, la Couronne a accordé un bail concernant une parcelle désignée FF-1 et une zone de terre accréditée désignée GJ-1 à un dénommé Robert Henry Hebenton, qui à son tour a cédé son bail à la société Heb's Marina Limited. La Banque fédérale de développement (BFD) détenait une garantie sur la location de cette propriété. Le bail a ensuite été cédé à l'entreprise Sun Country Sports and Marine Ltd. Celle-ci n'a pas prospéré; la BFD a nommé Coopers & Lybrand Ltd. administrateur séquestre. Celui-ci voulait liquider la garantie de la location.

Il semble qu'au cours de la mise sous séquestre, le détenteur, par l'entremise du conseil de bande de Westbank, a donné un avis d'annulation du bail, bien que le loyer eût été payé jusqu'à l'année suivante. La société Coopers & Lybrand Ltd. s'est informée auprès du ministère des Affaires indiennes pour savoir si le chef et le conseil avaient le pouvoir de mettre fin au bail. La réponse reçue verbalement était, semble-t-il, que la bande disposait bien de ce pouvoir. Le séquestre a alors vendu seulement les biens mobiliers de la marina à la société Madsen Marina Ltd., qui se proposait de prendre la relève pour exploiter la marina. On aurait pu tirer davantage de l'entreprise insolvable si l'on avait disposé d'un bail à vendre. Après la vente des biens mobiliers, le séquestre a eu l'occasion de demander des explications sur la réponse qu'il avait reçue verbalement au sujet du pouvoir de la bande de Westbank de résilier le bail.

M. Peter Clark a écrit à la société Coopers & Lybrand Ltd. le 30 septembre 1980 pour lui exposer ce qu'il comprenait de l'affaire jusqu'alors. Voici ce qu'il a déclaré en partie :

> [Traduction]
> Nous avons dans nos dossiers une copie de la lettre que le conseil de bande de Westbank a adressée à la société Sun Country Sports and Marine Ltd. le 2 juin 1980 pour l'aviser de l'annulation du bail. Je crois comprendre qu'un représentant du ministère des Affaires indiennes vous a informé que l'avis d'annulation était approprié et exécutoire, mais je n'ai pas pu trouver de lettre confirmant ce fait.
>
> D'après la grande expérience que j'ai des baux de la Couronne, je crois savoir que seules les bandes indiennes qui ont reçu les pouvoirs prévus dans les articles 53 ou 60 de la *Loi sur les Indiens* disposent du pouvoir d'annulation. Bien que la bande indienne de Westbank ait donné son approbation à son conseil pour ce genre de pouvoir, elle n'a

pas encore reçu les lettres ministérielles nécessaires et le décret à l'appui.

Le séquestre et ses avocats ont interprété cette lettre comme étant une déclaration du Ministère selon laquelle le chef et le conseil ne disposaient pas d'un pouvoir de cette nature. Leur interprétation des faits était succinctement exposée dans une lettre que les avocats adressaient au Ministère, à l'attention de M. Clark, le 17 décembre 1980, et dont voici un extrait :

> [Traduction]
> Comme vous le savez, M. Derrickson, en tant que détenteur de terres de réserves indiennes, avait la prétention de mettre fin à la tenure à bail de la société Sun Country située sur lesdites terres. Nous vous avons écrit en juillet 1980, vous demandant de nous informer si M. Derrickson avait le pouvoir de résilier le bail. Vous ne nous avez pas répondu par écrit, mais vous avez informé MM. Powroznik et Todd, de la société Coopers & Lybrand Limited, l'administrateur séquestre de la Sun Country, que M. Derrickson disposait d'un tel pouvoir. On a donc cédé les biens de la Sun Country, et un nouveau bail est intervenu entre M. Madsen, l'acheteur des biens de la Sun Country, et le chef Derrickson pour le compte de la réserve indienne de Westbank. Par la suite, en particulier le 26 septembre 1986, ou aux alentours de cette date, vous avez indiqué que M. Derrickson n'avait pas le pouvoir de résilier le bail concernant la Sun Country. Vous avez également mentionné que, à votre avis, le bail conclu entre la Sun Country et le ministère des Affaires indiennes à propos des terres des réserves indiennes était encore en vigueur. Nous vous avons demandé de nous le confirmer par écrit. Étant donné que vous ne l'avez pas fait dans un délai d'une semaine, l'auteur a fait parvenir à votre service, le 3 octobre 1980, une lettre confirmant son interprétation des faits examinés à la réunion tenue dans les locaux de la société Coopers & Lybrand le 26 septembre 1980. Nous n'avons reçu aucune réponse à la lettre du 3 octobre 1980, mais M. Powroznik, de la Coopers & Lybrand Limited, a reçu de votre service le 30 septembre 1980 une lettre qui ne confirmait ni n'infirmait le fait que M. Derrickson avait le pouvoir de mettre fin à la tenure à bail de la Sun Country. Vous indiquiez toutefois dans votre lettre que, même si la bande indienne de Westbank avait accordé à son conseil le pouvoir de gérer les terres indiennes, ce pouvoir n'avait pas été confirmé, comme il aurait été nécessaire, par des lettres ministérielles et un décret. Ce qui ressortait de cette lettre, c'était que M. Derrickson n'avait pas le pouvoir de mettre fin à la tenure à bail de la Sun Country.

Le feu était aux poudres. La Commission a entendu dire que le chef Derrickson avait été extrêmement mécontent de voir le Ministère fournir des munitions au séquestre. M. Clark a dû s'efforcer d'apaiser cette controverse.

Le 23 décembre 1980, M. Clark a envoyé au séquestre une lettre dans laquelle il a notamment déclaré ceci :

[Traduction]
Je suis enfin en mesure d'apporter des éclaircissements au sujet des pouvoirs de la bande indienne de Westbank. Comme je l'ai mentionné dans le troisième paragraphe de ma lettre du 30 septembre 1980, je croyais qu'aucune bande, à l'exception de celles qui ont reçu les pouvoirs prévus par les articles 53 ou 60 de la *Loi sur les Indiens*, n'était en position d'administrer des baux ou d'autres contrats pour le compte de la Couronne. Toutefois, on m'a apporté à ma demande des renseignements établissant clairement que, dans le cas de plusieurs bandes se trouvant dans l'ancien district Okanagan (district administratif relevant des Affaires indiennes), la bande de Westbank a reçu en 1976 le pouvoir d'agir dans divers domaines de la gestion de la bande, notamment le pouvoir de s'occuper des questions concernant la gestion foncière. Étant donné les difficultés rencontrées par le conseil de Westbank, il a été décidé de mieux définir ses pouvoirs par décret.

Je suis donc convaincu que la bande de Westbank a bien agi dans cette affaire et je regrette de n'avoir pas été clair au cours des deux derniers mois [. . .]

Cette lettre est un modèle d'obscurcissement bureaucratique. Elle est d'autant plus remarquable que c'était M. Clark qui s'occupait du transfert de la gestion foncière à la bande et que c'est lui qui avait rédigé l'entente de 1977 entre la bande de Westbank et le ministère des Affaires indiennes. Ce cas illustre le caractère un peu vague des paramètres de l'entente de 1977. Il démontre également le fait que l'incertitude peut nuire aux activités commerciales à long terme de la bande, car l'expérience a dû être pénible pour le séquestre.

Finalement, les avocats du séquestre en sont venus à la conclusion que la bande avait résilié le bail concernant la Sun Country sans y être autorisée par la loi. Il s'en est suivi un litige, M. John McAfee, de Kelowna, faisant fonction d'avocat à la fois du gouvernement fédéral et de la bande. Le chef, Ronald Derrickson, était le détenteur des terres en cause.

Le 23 mars 1983, le conseil de la bande indienne de Westbank a approuvé le règlement de la réclamation de la société Coopers & Lybrand Ltd., selon lequel la somme de 27 500 $ serait versée au séquestre. Le même jour, le directeur général de la région, M. Walchli, a envoyé à M. Clark la note de service suivante :

[Traduction]
J'apprends que la question du bail concernant la marina Sun Country a été réglée à l'amiable. La somme convenue s'élève à 27 500 $, et les frais juridiques à 17 000 $. Comme vous le savez, cette affaire aurait pu se poursuivre devant la Cour fédérale et le ministère des Affaires indiennes y être mêlé, étant donné la faible position dans laquelle nous nous trouvions manifestement en ne donnant pas de directives précises au chef de bande au sujet de son pouvoir de résilier un bail de ce genre. L'avocat de la bande était d'avis qu'il valait mieux régler

> l'affaire à l'amiable, et nous avons accepté cette décision. Il faudra maintenant indemniser la bande d'une manière quelconque à la fois pour les frais juridiques et pour le règlement à l'amiable. Je voudrais discuter de cette question avec vous le plus tôt possible.

Il semble que la bande ait reçu la somme convenue lors du règlement et le remboursement de ses frais juridiques en vertu d'un accord de financement daté du 13 juillet 1983. C'est Fred J. Walchli qui a signé pour le ministre. Aux termes de l'accord de financement, la bande recevait une somme totale de 48 000 $, «44 000 $ pour gérer les terres de la bande» et «4 000 $ pour administrer la succession des membres de la bande décédés et pour tenir à jour le Registre des terres indiennes pour la bande». L'argent a été versé en partie pour régler la controverse qui avait surgi, mais il ne faut pas oublier que les problèmes survenus étaient en grande partie dus au fait que le Ministère ne connaissait pas de façon certaine les pouvoirs dont disposait la bande en vertu de l'entente de 1977.

Paiement des frais juridiques et financement du règlement des litiges

L'affaire Sun Country a soulevé plusieurs questions sur la régularité du financement du règlement des litiges pour les détenteurs. D'après les documents dont la Commission a pris connaissance, le gouvernement fédéral a de façon générale assumé les paiements en dommages-intérêts découlant de l'incertitude du Ministère et du fait que le chef de bande a exercé des pouvoirs sans y être autorisé. M. Clark a expliqué la raison pour laquelle le gouvernement a payé ces dommages-intérêts : le Ministère se sentait responsable, car il n'avait pas surveillé comme il se devait le bail prévoyant la construction d'un bâtiment (probablement un abri à bateaux) au-delà des limites fixées des parcelles de terre. Cette explication ne figurait pas dans les documents examinés par la Commission. À mon avis, il y avait un problème du fait que le bâtiment se trouvait sur une propriété n'appartenant pas au détenteur, mais la véritable raison du paiement semble avoir été de sortir de la situation difficile engendrée par l'annulation du bail.

D'après les témoignages que j'ai entendus, il semble que le ministère de la Justice intervient chaque fois que la Couronne se trouve mêlée à un litige ou bien il nomme un avocat de l'extérieur pour agir au nom du gouvernement fédéral dans certains cas. Dans l'affaire Sun Country, les frais d'avocat ont été versés à la bande à titre de contribution à la gestion foncière. Sans aucun doute, on aura besoin de temps à autre des services d'un avocat, d'un agent immobilier, d'un évaluateur foncier, d'un comptable et peut-être d'autres spécialistes, ce qui entraîne des frais justifiés. Il se peut que ces services puissent être considérés comme faisant partie de la gestion foncière, mais, à mon avis, le Ministère serait bien avisé de préciser la véritable destination des crédits fournis au lieu de tout mettre dans la catégorie générale de la gestion foncière.

L'explication du paiement des dommages-intérêts dans cette affaire ne permet pas d'obtenir un tableau complet des événements.

Dans le cas des services de spécialistes, il importe qu'ils soient décrits de façon exacte. Il peut y avoir un problème si, par exemple, le Ministère assume l'intégralité des frais juridiques du détenteur. On a mentionné à plusieurs reprises l'injustice d'une pratique où le détenteur disposait gratuitement des services d'un avocat et le locataire doit assumer tous ses frais juridiques. Non seulement cette pratique peut-elle être injuste, mais elle est aussi irrégulière, car les pressions que l'on connaît habituellement pour conclure un règlement n'entrent pas en jeu. L'une des parties au procès n'a rien à perdre sur le plan du coût, ce qui n'est pas le cas de l'autre. Je pense que les bandes (et les particuliers) doivent pouvoir se prévaloir des services de spécialistes et je ne veux pas empêcher le Ministère d'aider ceux qui en ont besoin. Mais ce qui est troublant dans cette affaire, c'est que le Ministère ait assumé tous les frais juridiques d'un détenteur à l'aise, qui avait les moyens d'en assumer une partie. Comme je l'ai mentionné, le règlement d'une cause peut se trouver accéléré en raison de la pression économique que représentent les coûts pour les deux parties, et je ne voudrais pas que le Ministère empêche le règlement opportun des litiges. C'est l'un des rares domaines où il faudrait procéder à un «examen du revenu» par souci d'équité et pour assurer le fonctionnement efficace du système de règlement des litiges.

Les statuts administratifs de la bande indienne de Westbank

La façon dont le Ministère a traité la question des statuts législatifs est un bon exemple de son inhabilité à poursuivre une initiative qui, par ailleurs, était louable. Pour bien comprendre la question, il faudrait étudier ce qui se passait dans le domaine de l'utilisation des terres en Colombie-Britannique en 1979 (l'année durant laquelle les statuts ont été établis). Pendant les années qui ont précédé l'établissement des statuts de Westbank, les municipalités de la Colombie-Britannique tentaient de trouver les moyens de recouvrer les coûts d'aménagement des promoteurs. Elles imposaient des frais ou coûts qui sont devenus des «frais d'imposition» et on commença à s'interroger sur l'équité de ces frais. Les terres étaient divisées d'une telle façon par les municipalités que les promoteurs étaient obligés de s'adresser à elles pour l'approbation de tout projet. Les municipalités imposaient alors des coûts considérables au promoteur pour son approbation.

En 1977, en vertu des articles 702AA, 702B, 702C et 711 de la *Loi sur les municipalités de la Colombie-Britannique*, des modifications ont été apportées en vue de mettre sur pied un régime qui puisse apporter la précision, la logique et l'équité à l'imposition de ces frais. Des coûts d'aménagement ne pouvaient être imposés que pour des buts très précis. En vertu de l'article 702C(4), de tels frais ne pouvaient être imposés que

> dans le seul but de fournir des fonds pour aider la municipalité à payer le coût en capital soit pour le service, soit pour l'amélioration ou soit pour l'agrandissement des services d'égoûts, de provision d'eau, d'écoulement des eaux, des installations routières et des terrains publics, afin de desservir l'aménagement pour lequel les frais sont imposés.

Les frais imposable étaient sous réserve de l'approbation d'un fonctionnaire provincial appelé Inspecteur des Municipalités, et un système élaboré a été mis sur pied pour assurer que les coûts soient imposés et divisés avec justice.

Les statuts approuvés par certaines municipalités de la Colombie-Britannique ont servi de base pour les statuts concernant l'utilisation des terres préparés par le ministères des Affaires indiennes pour la bande de Westbank. Il faut connaître la législation qui a permis à la Colombie-Britannique de faire passer ces statuts pour bien les comprendre. Autrement, ils n'auraient aucun sens.

La position du Ministère d'approuver les statuts et d'attendre ensuite qu'ils soient contestés en cour est difficile à comprendre dans ce contexte. Il se peut fort bien que les responsables ne connaissaient pas pleinement les statuts. Dans son témoignage, le chef Derrickson a admis ne pas les comprendre à fond et il n'était probablement pas le seul.

En 1973, la société Interform Planning and Design Ltd. a reçu pour mission d'étudier les possibilités de mise en valeur des réserves n^{os} 9 et 10. À ce moment-là, l'administration provinciale était en train d'appliquer une politique destinée à préserver les terres agricoles. Naturellement, les mesures adoptées ne pouvaient pas s'appliquer aux terres indiennes. Cette initiative provinciale a notamment eu pour résultat de faire augmenter la valeur des terres indiennes contiguës aux régions urbaines. Comme nous l'avons vu, les terres de Westbank entraient dans cette catégorie, car elles se trouvaient en face de Kelowna, de l'autre côté du lac Okanagan.

Le rapport Interform était modéré dans ses projections concernant la réserve n^{o} 9. Il y est recommandé un plan assez exhaustif d'urbanisation de la réserve n^{o} 10, qui deviendrait une «ville nouvelle». Il y est proposé un plan d'aménagement selon lequel la ville serait équipée de toutes les fonctions nécessaires pour desservir 10 000 habitants. Ce plan prévoyait la création d'un centre-ville, doté d'installations commerciales et récréatives ainsi que d'établissements pour des services professionnels et personnels. Il prévoyait également un terrain de golf de 18 trous, une grande superficie résidentielle et toute une nouvelle infrastructure : voirie, canalisations d'eau et d'électricité, et égouts.

Les terres alors non aménagées de la réserve n^{o} 10 présentaient des avantages. Voici ce qui est dit dans le rapport :

[Traduction]
L'un des principaux avantages que représente cette unique occasion de construire un quartier tient à la liberté inhérente que l'on a de concevoir un plan sans être limité par les codes et règlements habituels ainsi que des normes bien ancrées qui peuvent empêcher d'innover ou tout simplement d'améliorer la conception et d'accroître les économies.

Habituellement, les quartiers ne sont pas conçus selon un plan, mais aménagés en fonction des zones d'utilisation des terres, des limites de densité, de la taille minimale des parcelles, des marges de reculement, des normes de viabilité et d'autres facteurs. Ce genre de réglementation empêche généralement l'application d'excellentes idées en matière de conception des quartiers.

À part le lotissement de Lakeridge, le plan de 1973 n'a pas encore été mis à exécution jusqu'à ce jour. Peu de temps après, on s'était rendu compte que le marché résidentiel était plus faible qu'on ne l'avait prévu. La demande avait manifestement changé en faveur des installations récréatives. À la fin des années 70, on a commandé un autre rapport pour examiner la mise en valeur de la réserve n° 10. Dans le nouveau rapport, on a modifié la composition des logements pour tenir compte de l'aménagement routier proposé et on a prévu un emplacement pour un hôtel et centre de congrès. Ce plan en est encore au même stade aujourd'hui.

L'élaboration d'un plan s'accompagne habituellement d'une réglementation. Ce problème a attiré l'attention du public en 1977, lorsque M. Schlief a essayé d'aménager un parc de maisons mobiles sur des terres de la réserve n° 10 attribuées à Henry et Millie Jack. Le chef de bande et le directeur général de la région ont fait front commun pour empêcher la poursuite des travaux d'aménagement du parc, mais l'incident a mis en relief la nécessité d'avoir un mécanisme de contrôle efficace.

En janvier 1977, M. David Sparks avait été nommé directeur de l'administration locale dans la région de la Colombie-Britannique, ayant pour mandat d'«aider les bandes indiennes à mettre sur pied des administrations capables de s'occuper des programmes que le gouvernement fédéral transférait aux Indiens [. . .]». Il lui incombait d'instaurer des statuts administratifs ou règlements destinés à faciliter l'aménagement de la réserve de Westbank. M. Sparks était tout indiqué pour la tâche, car il avait une très bonne connaissance théorique de ce domaine ainsi qu'une grande expérience pratique. C'est peut-être à ses fonctions d'administrateur de la municipalité de Surrey qu'il devait son expérience la plus utile à cet égard. En effet, il avait travaillé pour cette municipalité à un moment où elle connaissait une croissance rapide en tant que banlieue de Vancouver.

Au début de 1979, et plusieurs fois au cours de cette même année, il s'est entretenu avec le chef Derrickson; à l'automne de 1979, certains

statuts administratifs ont été présentés au conseil de bande. En créant une série de statuts régissant la collectivité urbaine moderne prévue, il n'avait pas une grande marge de manoeuvre, car les mesures législatives autorisant leur adoption étaient loin d'être satisfaisantes. Les statuts administratifs des bandes sont adoptés en vertu de l'article 81 et, dans le cas de certaines bandes, de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*. La bande de Westbank est l'une de celles qui disposent des pouvoirs conférés par l'article 83. Il se pouvait également que M. Sparks ne soit pas en mesure de prendre les dispositions nécessaires du fait que le Ministère n'était pas certain si les statuts administratifs des bandes s'appliquaient aux terres cédées. Ce problème est abordé ailleurs dans ce document. Quoi qu'il en soit, un ensemble exhaustif de statuts était transmis au conseil de bande à l'automne de 1979. Tous ceux qu'avait produits M. Sparks ont été adoptés, à la grande exception du règlement concernant le zonage.

Bien que la *Loi sur les Indiens* ne semble prévoir manifestement aucun pouvoir à cet égard, on peut féliciter M. Sparks pour l'innovation dont il a fait preuve. Voici ce qu'il a expliqué dans son témoignage :

> [Traduction]
> La *Loi sur les Indiens* ne renferme aucune indication précise concernant un plan d'aménagement officiel, mais il existe une disposition selon laquelle les conseils peuvent adopter des statuts administratifs pour faire observer la loi et maintenir l'ordre. Nous avons donc créé un statut en vertu duquel le conseil et ses employés ne peuvent que prendre des décisions conformes au plan, sauf si le conseil décide de modifier le statut.

Le statut administratif concernant le plan collectif

Aux termes du statut concernant le plan collectif, dont le but est d'assurer le respect du «plan officiel», l'administration de bande ainsi que les agents et les employés de la bande contreviennent à la loi s'ils ne se conforment pas au plan officiel. À la connaissance de la Commission, ce règlement n'a pas été mis à l'épreuve. Peut être a-t-il eu un effet salutaire. Cependant, en réalité, tout projet qui devait être mis en oeuvre sous le régime du chef Derrickson devait avoir son approbation ou sa sanction. Il n'a pas été nécessaire de recourir au statut, on n'a donc pas encore eu l'occasion de le contester.

Le statut concernant la procédure du conseil de bande, 1979–10

Le statut concernant la procédure du conseil de bande renferme des dispositions qui touchent les conflits d'intérêts, sous la rubrique «Divulgation des conflits d'intérêts» :

[Traduction]
11.1 Le membre du conseil devra révéler tout conflit d'intérêts avant la mise aux voix de toute question dont lui-même, un membre de sa famille proche ou un parent vivant avec lui pourra tirer un avantage financier.
11.2 Dès que le membre du conseil apprend qu'il a un conflit d'intérêts pour toute question dont le conseil est saisi, il fera immédiatement toutes les révélations nécessaires en indiquant ses intérêts, et, si le conseil le lui ordonne par une résolution, quittera la réunion jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur la question.

Voici le témoignage de M. Sparks au sujet de ces dispositions :

[Traduction]
C'est un problème qui se pose lorsqu'on a un petit conseil. Il est très difficile, dans la marche normale des affaires, de ne pas avoir presque constamment un conflit d'intérêts.

C'est pourquoi nous avons prévu dans le statut que, dans le cas d'un conflit d'intérêts, tel qu'il y est défini, le conseiller qui se trouve en situation de conflit doit le mentionner, ce fait doit figurer au procès-verbal, et il doit se retirer si les autres membres du conseil lui en font la demande.

J'ai déjà mentionné ailleurs dans mon rapport que certaines personnes à Westbank n'étaient pas sensibles aux problèmes de conflit d'intérêts. Les efforts déployés par M. Sparks pour instaurer, au nom du Ministère, une loi convenable sont louables, mais aucune loi ne produira son effet si on n'a pas la volonté de veiller à son application. J'ai adopté certaines recommandations de l'avocat du Ministère propres à permettre à ce dernier de s'attaquer à ce problème général.

Statut concernant l'administration de la bande, 1979–04, et Statut concernant l'administration et la gestion, 1979–09

M. Sparks a expliqué que les statuts concernant la procédure et l'administration servaient à établir une distinction entre la direction et le service administratif de l'administration de la bande. À propos des statuts définissant la position de l'administrateur de réserve, il a fourni l'explication suivante :

[Traduction]
Le but est de séparer le rôle d'exécution de l'administration locale du rôle de planification et de décision. Ce dernier appartient au conseil élu. Le conseil peut planifier, prendre des décisions et concrétiser ces décisions par des résolutions, des statuts ou des lois. Le rôle administratif, c'est-à-dire l'exécution de ces décisions, revient à quelqu'un d'autre; ce statut particulier prévoyait que toutes les décisions du conseil seraient appliquées par l'administrateur, une personne engagée ou nommée par lui, ou une personne possédant les compétences techniques nécessaires pour faire le travail.

Ces objectifs ont parfois été sacrifiés sous l'administration d'un chef fort. L'auteur des statuts d'administration et de procédure souhaitait qu'il y ait une forme d'administration bien définie et structurée pour assurer la stabilité et la continuité. C'est naturellement un processus qui prend du temps. Je n'ai pas eu l'impression qu'il avait beaucoup progressé à Westbank à l'époque qui nous préoccupe. Un fonctionnaire du Ministère avait créé un statut, mais, à mon avis, le Ministère n'a pas suivi de près l'évolution de la situation à Westbank.

Statuts concernant l'utilisation des terres

Cette catégorie englobait ce qui suit :

- le statut de zonage, 1979–11
- le statut de lotissement, 1979–12
- les frais de demande de permis, 1979–05
- les permis d'aménagement, 1979–05.

Pour préparer cet ensemble de statuts, M. Sparks s'est sans aucun doute basé sur l'expérience qu'il avait acquise à Surrey. Cette ville a connu une croissance foudroyante au cours de la période où il y a travaillé. La municipalité avait peu de terres en propre; au moment de son expansion, elle s'attendait à avoir du mal à réglementer l'aménagement. Il s'agissait pour la plus grande part de terres agricoles. Un règlement de zonage et d'aménagement strict a donc été adopté, l'administration municipale de l'époque s'étant basée sur ce qu'elle appelait le «sous-zonage». Les terres étaient classées selon des catégories inférieures à celles indiquées dans le plan communal officiel, ce qui obligeait les promoteurs à s'adresser au conseil municipal afin de demander un nouveau zonage pour l'aménagement. Le fait que l'approbation de l'administration municipale soit nécessaire permettait à cette dernière de traiter avec les promoteurs. Il en résultait (avec quelques échecs sur le plan juridique) que la municipalité pouvait décider du genre d'aménagement et s'assurer que les travaux étaient payés par les promoteurs et non par la municipalité elle-même. Naturellement, cet état de chose peut causer des frictions entre l'administration et les promoteurs, mais c'est un point sur lequel il faut s'entendre en temps normal. Dans ce domaine, il faut éviter de donner l'impression que les décisions sont prises de façon arbitraire ou que l'on ne traite pas de façon égale différentes personnes se trouvant dans la même situation.

Dans le cas de Westbank, M. Sparks avait prévu que le gros des terres qui n'étaient alors pas utilisées seraient réparties en vastes zones d'aménagement conformément au plan officiel. D'après les statuts en vigueur, les promoteurs assumeraient le coût de la construction des routes et des trottoirs, et de l'installation des services publics.

Les statuts concernant l'utilisation des terres étaient interdépendants, s'incorporant les uns les autres par renvoi. On ne sait pas exactement ce qu'il est advenu du statut de zonage. M. Sparks a déclaré dans son témoignage qu'aucune suite n'y a été donnée. Selon les dires d'une personne, ce règlement a été adopté par le conseil de bande, mais il n'est jamais parvenu à Ottawa. Le chef Derrickson était d'avis, semble-t-il, qu'il avait été envoyé à Ottawa et rejeté. D'après ce qu'a pu déterminer l'avocat de la Commission, le règlement n'a jamais été en vigueur. Cette lacune compromettait l'efficacité juridique de certains autres statuts, en particulier celui qui porte sur les permis d'aménagement. La personne au Ministère qui devait approuver les statuts aurait dû remarquer que ce statut était assujetti au statut du zonage et du lotissement. Peut-être les statuts n'ont-ils pas été examinés attentivement avant d'être envoyés à Ottawa pour approbation ou rejet. La politique qui consiste à maintenir les statuts jusqu'à ce qu'ils soient contestés devant les tribunaux ne signifie pas qu'il ne faille pas les examiner de près avant de les adopter. C'est un processus onéreux que de passer par les tribunaux pour que des mesures correctrices soient prises.

Le statut relatif aux permis d'aménagement

Si un promoteur voulait modifier le zonage d'un quartier ou diviser un terrain en lots, il semble qu'il devait, d'après le système législatif en vigueur, obtenir un permis d'aménagement. Je dis «il semble», car le libellé du statut n'est pas clair au sujet de l'obligation de payer. Je n'ai pas l'intention de procéder à une analyse interminable du texte des statuts, mais je confie à l'administration de la bande le soin d'étudier cette question de plus près.

Il a été soutenu que la bande a appliqué le statut relatif aux permis d'aménagement de façon discriminatoire. En effet, pour des projets qui se comparaient et qui avaient lieu au cours de la même période, Ted Zelmer aurait payé 590 $, Len Crosby, 2 600 $, et les York, 14 000 $. À mon avis, les plaintes à ce sujet étaient en très grande partie attribuables au fait que le statut venait d'entrer en vigueur : il se peut donc qu'il se soit appliqué à un projet et non à un autre lancé peu de temps auparavant. Il n'est pas rare que des difficultés surgissent au cours des périodes de transition de ce genre. Les York ne se montraient pas particulièrement coopératifs avec l'administration de la bande et, sans aucun doute, n'ont reçu aucune faveur. Quoi qu'il en soit, il me semble qu'on aurait pu éviter ces problèmes en suivant une procédure plus ouverte et plus ordonnée pour l'adoption des statuts et leur mise en vigueur. À mon avis, la confusion qui régnait à Westbank était due en grande partie à l'absence de M. Sparks à un moment crucial, par suite de sa mutation. Je ne le dis pas dans un esprit critique, car le personnel ne peut pas toujours être immuable, mais j'exhorte le Ministère à essayer à l'avenir d'assurer une meilleure continuité dans les entreprises d'envergure de cette nature afin d'éviter le genre de confusion qu'a provoqué cette situation à Westbank.

Les lacunes que présente cet ensemble de statuts sont multiples. La série, qui n'a jamais été entièrement adoptée, ne précisait pas si les frais imposés dans le cas de certains statuts étaient cumulatifs ou si le paiement versé pour un projet couvrait également les frais exigés en vertu d'un autre statut. De plus, comme les termes «lotissement» et «projet d'aménagement» ne sont pas définis, personne ne sait à quoi ils s'appliquent, ce qui a fait que ces statuts ne servaient plus en fin de compte qu'à réunir de temps à autre des fonds.

Comme les personnes qui traitaient avec la bande ne se sentaient tranquilles que si elles avaient la bénédiction du chef, les statuts concernant l'utilisation des terres n'ont pas joué un rôle important, comme ils auraient pu le faire. Par contre, si les statuts étaient bien compris et appliqués de façon équitable, ils permettraient d'insufler une certaine stabilité dans les affaires de la bande, ce qui profiterait considérablement à cette dernière.

Le contrôle de la collectivité en matière de santé et de bien-être social

La troisième série de statuts préparée par M. Sparks englobait ce qui suit :

- les canalisations d'eau, 1979–03
- l'enlèvement des terres, 1979–06
- les règlements de construction, 1979–08
- les permis d'exploitation d'un commerce, 1980–02
- les normes d'habitation, 1979–01.

Seul le statut relatif aux canalisations d'eau a été abordé au cours des audiences. La manière dont il a été adopté pouvait être considéré par certains comme étant une tentative maladroite d'expropriation. Voici ce que dispose son article 1 :

> [Traduction]
> Toutes les eaux se trouvant sous, dans, sur la réserve, ou pouvant être transportées sur ses terres ou à sa destination seront la propriété de la bande, à l'exception des cas mentionnés ici et indiqués dans l'annexe F ci-jointe.

L'annexe F fait état d'un certain nombre de systèmes d'adduction d'eau appartenant à des propriétaires différents, tous membres de la bande. Ceux des systèmes appartenant aux locataires n'étaient pas mentionnés. M. Sparks a déclaré dans son témoignage qu'il était prévu d'exempter les réseaux d'eau existants et de les laisser à leurs propriétaires. Lorsqu'on a transmis le statut à la bande, on s'attendait à ce qu'elle énumère à l'annexe F tous les réseaux de distribution d'eau existants. Il en est résulté que la bande a littéralement déclaré que ces réseaux d'eau lui appartenaient, ce qui était probablement non valable en droit.

Au moment d'adopter le statut relatif aux canalisations d'eau, on avait prévu que la bande achèterait de l'eau aux districts avoisinants et alimenterait les résidents et les occupants des réserves. Cette perspective subsiste, et la question de l'alimentation en eau demeurera sans aucun doute un sujet de préoccupation à long terme. J'aborde ce point à l'annexe C du rapport.

Le statut concernant le médiateur des loyers

Parmi les statuts qui ont été adoptés, le plus remarquable était probablement celui qui avait pour objet de donner au conseil de bande le pouvoir de fixer les loyers (1981–03). Le médiateur des loyers de la bande disposait de pouvoirs presque illimités sur toutes les questions intéressant les propriétaires et les locataires, y compris le pouvoir «d'examiner, d'exclure ou de déclarer non exécutoire toute disposition contenue dans un bail, un permis ou une entente [. . .] qu'il juge déraisonnable dans les circonstances».

Le statut prévoyait la «privation d'un service raisonnablement lié à l'utilisation et à la jouissance des locaux résidentiels occupés en vertu d'un bail, d'un permis ou d'une entente [. . .]». Il prévoyait aussi le droit de «mettre fin à l'occupation des locaux résidentiels occupés en vertu d'un bail, d'un permis ou d'une entente [. . .]».

Les pouvoirs d'enquête et de décision étaient vastes. Ce statut (ou prétendu statut) a servi de prétexte pour imposer aux locataires des parcs de maisons mobiles des loyers bien supérieurs à ceux qui avaient été en vigueur jusqu'alors.

Même si, semble-t-il, le statut concernant le médiateur des loyers a été désapprouvé, il a été distribué comme s'il était valable. Les locataires de certains parcs de maisons mobiles ont reçu des avis les informant de l'augmentation de leur loyer, qui passait à 150 $ par fondation et par mois. Il s'ensuivit une énorme publicité dans les médias et un grand nombre de litiges. L'administration de la bande avait créé un problème qui soulevait une immense controverse. Encore une fois, le Ministère s'est trouvé mêlé à un conflit dont il n'était pas responsable. Le statut en question était manifestement excessif et a été désavoué je n'ai jamais pu établir qui en était l'auteur.

L'application des statuts administratifs

Certaines plaintes formulées au sujet des statuts portaient sur leur application soi-disant discriminatoire. En fait, les statuts, en tant que tels, n'étaient pas aussi importants qu'on le croit. Ce qui importait, c'était que la bande les invoquait de temps à autre pour justifier les sommes exigées. Le paiement de 1 500 $ la fondation que l'on a cherché à imposer comme condition requise pour le projet d'aménagement de

M. Spring dans le parc de maisons mobiles Jubilee ne semblait être fondé sur aucun statut existant. L'augmentation des loyers à 150 $ la fondation n'était justifiée par aucun statut en vigueur. Je crois comprendre que les tribunaux sont actuellement saisis de la question des frais d'aménagement imposés à la société Park Mobile Home Sales Ltd.

Comme je l'ai mentionné, il était regrettable que M. Sparks, après avoir rédigé les statuts, ait été muté de la Colombie-Britannique et n'ait pas pu en surveiller l'application. Celle-ci ne s'est pas effectuée de façon ordonnée; pour cela, le Ministère doit assumer une partie des responsabilités.

Les statuts avaient eu, semble-t-il, une certaine valeur aux yeux de l'administration de bande. Dans la pratique, presque toute décision de construire ou d'aménager était sujette à l'approbation du chef. Les statuts concernant l'aménagement foncier servaient essentiellement à collecter des fonds; dans une certaine mesure, la confusion entourant les statuts permettait au chef d'imposer sa volonté à l'égard de tout projet d'aménagement se déroulant dans les réserves.

L'adoption d'un ensemble complexe de statuts, qui ne sont fondés sur aucune mesure législative satisfaisante, ne peut qu'entraver la mise en valeur des terres indiennes, car personne ne connaît les règles du jeu. Personne ne sait si les règles sont valables, et la politique du Ministère qui consiste à permettre l'adoption de statuts et à les maintenir aussi longtemps qu'ils ne sont pas contestés devant les tribunaux peut engendrer des problèmes. Il y a tellement de doute entourant les règles d'aménagement que l'incertitude qui règne au sujet des statuts peut très bien empêcher la mise en valeur. C'est un aspect de la *Loi sur les Indiens* qui, encore une fois, est rudimentaire. Je suis convaincu que ce domaine peut être amélioré, et qu'il le sera, grâce aux mesures actuellement envisagées.

Le vide réglementaire : le problème des terres cédées

Dans son témoignage, M. Sparks a fait allusion à un problème qui préoccupe le personnel des Affaires indiennes depuis des années. C'est une question qui semble nécessiter un remède législatif, mais qui n'a pas été abordée dans cette optique. Il s'agit de savoir si les bandes ont le pouvoir d'appliquer leurs statuts aux terres cédées ou cédées sous condition. Au Ministère, beaucoup estiment que les bandes ne disposent pas de ce pouvoir; c'est ainsi qu'on parle d'un «vide réglementaire».

De nombreuses parcelles de terre situées dans les réserves de Westbank sont données à bail dans le cadre d'un bail de détenteur en vertu de l'article 58(3) de la *Loi sur les Indiens*. Abstraction faite de cet article, les terres indiennes sont généralement cédées sous condition avant de pouvoir être données à bail à des non-Indiens. Les bandes n'ont

peut-être pas le pouvoir d'adopter des statuts régissant ces terres. Probablement que personne d'autre non plus n'a ce pouvoir. Ce problème a été sérieusement examiné entre 1975 et 1977. À ce moment-là, il y a eu une correspondance suivie entre plusieurs ministres des Affaires indiennes et M. Andrew Charles, le coordonnateur de l'époque de l'Alliance of British Columbia Bands.

En 1975, le sous-ministre associé de la Justice a écrit à M. Charles pour l'informer qu'en vertu de l'article 81 ou de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, les conseils de bande ne disposaient pas d'un pouvoir de réglementation sur les terres cédées en vue de la location. À son avis, l'article 73(3) de la *Loi sur les Indiens*, qui autorise le gouverneur à établir des décrets et règlements pour la réalisation des fins et l'application des dispositions de ladite loi, ne suffit probablement pas pour autoriser le gouverneur en conseil à adopter des règlements et à établir des décrets concernant les terres cédées.

Voici ce que le Ministre de l'époque, l'honorable Judd Buchanan, a écrit à Andrew Charles :

> [Traduction]
> Comme l'a expliqué M^e^ P. Ollivier dans sa lettre du 24 septembre, les officiers du ministère de la Justice sont d'avis que le gouverneur en conseil n'a pas le pouvoir de réglementer l'utilisation des terres cédées et qu'il faut donc établir une autorité législative précise. Je suis très préoccupé, tout comme vous, par ce vide réglementaire. Les agents de ce Ministère sont chargés de conseiller les ministères fédéraux chaque fois qu'une question de droit est en jeu et, dans ce cas-ci, ils m'ont fait part d'un problème juridique qui empêche mon Ministère d'adopter une ligne de conduite conforme à notre politique, qui est de promouvoir l'administration locale. J'ai donc l'intention de demander à La Fraternité des Indiens du Canada d'appuyer ma demande au Parlement pour qu'il y ait une législation facultative; celle-ci permettra aux bandes de s'occuper dans la mesure du possible, conformément aux bonnes pratiques administratives, de la gestion et du contrôle des terres des réserves ainsi que des terres cédées en vue de la location. Je parle de législation «facultative», car je pense que de nombreuses autres bandes seraient favorables à ces changements, et la modification leur permettrait également d'assumer cette responsabilité.
>
> Entre temps, je propose de résoudre en partie ce problème en incluant dorénavant dans tous les baux une disposition selon laquelle le locataire s'engage, comme condition du bail, à respecter tout statut que la bande pourra adopter.

M. Sparks a déclaré dans son témoignage que l'inclusion dans le bail d'une convention selon laquelle on respectera ces statuts, quelle que soit leur validité, ne permettrait pas de résoudre le problème. À son avis, une disposition de cette nature ne servirait qu'à donner au propriétaire le droit de résilier le bail, perspective peu réjouissante. Il semble que la recommandation n'a été incorporée dans aucun bail de Westbank, car la Commission n'en a pas eu connaissance.

En 1977, le Ministre de l'époque, M. Warren Allmand, a repris l'étude de cette question et a écrit à M. Charles en ces termes :

> [Traduction]
> La présente fait suite à la lettre que mon adjoint spécial vous a fait parvenir le 3 novembre 1976 au sujet de la question du statut juridique des terres cédées, que vous avez soulevée dans votre lettre du 19 octobre 1976.
>
> Mon prédécesseur, M. Buchanan, a estimé à un moment donné que la façon la plus simple de régler le soi-disant «vide réglementaire» était de modifier la *Loi sur les Indiens*, mais de nombreux faits nouveaux sont survenus depuis lors et beaucoup de recherches ont été effectuées sur la question. C'est pourquoi j'ai demandé à mes adjoints et aux représentants du ministère de la Justice de mettre au point un décret qui, une fois approuvé conformément à l'article 73(3) de la *Loi sur les Indiens*, nous autoriserait, moi ou la personne que j'aurai désignée (c.-à-d. la bande indienne par l'entremise de son conseil), à réglementer les activités relatives aux terres indiennes cédées. Ces règlements seront d'une grande portée : ils auront trait notamment à l'hygiène, à la santé, à la pollution et à l'application des codes du bâtiment, et ainsi de suite. Je sais pertinemment que les règlements risquent de ne pas résister à toutes les épreuves s'ils sont contestés devant un tribunal, mais je suis plus enclin à adopter cette solution qu'à emprunter la voie plus complexe et plus longue d'une modification de la loi actuelle.
>
> De plus, je tiens à ce que vous sachiez ceci : dans les limites de ce qui est légalement permis, je fonderai les politiques et les pratiques du Ministère sur l'hypothèse que les terres indiennes qui ont été cédées sous condition n'ont pas cessé d'être des terres des réserves. Par exemple, si un conseil de bande établit, en vertu des articles 81 et 83, un statut administratif qui a pour objet de réglementer ou qui touche des terres cédées, je ne refuserai pas d'admettre la validité dudit statut pour cette seule raison. Il n'en demeure pas moins que la bande prendrait des risques au niveau de la mise en application.
>
> J'espère que les mesures provisoires susmentionnées feront l'affaire en attendant que des modifications pertinentes soient apportées à la *Loi sur les Indiens*.

M. Allmand semblait estimer que les terres cédées sous condition pouvaient être visées par les statuts administratifs. Il semblait également être d'avis que le gouvernement pourrait adopter et adopterait des règlements en vertu de l'article 73(3) de la *Loi sur les Indiens*. On ne semble pas l'avoir fait.

Il serait judicieux de dissiper les doutes qui entourent cette question nébuleuse. Il est difficile d'approuver le point de vue que «la bande prendrait des risques au niveau de la mise en application». Il ne convient pas que les bandes ou leurs locataires soient placés dans cette position. Ce serait une sale affaire pour les deux parties; en laissant ces questions fondamentales dans le doute, on compromet la mise en valeur des terres indiennes pour les bandes intéressées. J'espère que les initiatives prises actuellement à l'égard des terres cédées permettront de dissiper

certaines des difficultés que connaissent les administrations de bande dans ce secteur. L'autodétermination risque d'être compromise si le pouvoir de légiférer est mis en doute.

Le Ministère mérite des louanges pour beaucoup de ses initiatives. La remarque de son avocat à l'effet que les temps changeaient rapidement et que les erreurs étaient inévitables est facilement concevable. C'est pour n'avoir pas corrigé ces erreurs au fur et à mesure que l'on pourrait blâmer le Ministère.

Plaintes aux parlementaires

Comme je l'ai mentionné dans l'introduction du présent rapport, la démarche fondamentale adoptée par la Commission en matière de témoignage était d'éviter le ouï-dire. Des questions ont été soulevées à maintes reprises à propos des témoignages. On s'était demandé, par exemple, si les parlementaires, anciens et actuels, pouvaient témoigner.

L'avocat de la Commission s'est renseigné et a constaté qu'aucun député ne disposait de renseignements de première main concernant les controverses survenues à Westbank. L'avocat des anciens dirigeants de la bande et celui du Ministère ont fait part de leurs inquiétudes, déclarant qu'il ne serait vraiment pas souhaitable que des personnes se présentent après l'enquête pour se plaindre d'autres écarts de conduite. Je suis d'accord.

L'avocat de l'ancien directeur général de la région a présenté la question en ces termes :

> [Traduction]
> J'en ai parlé à l'avocat de la Commission et je pense qu'il leur en a fait part; dans la négative, je tiens à ce qu'on les invite à présenter toutes les preuves dont ils disposent, qui se rapportent d'une façon quelconque au mandat de cette Commission d'enquête, et qu'ils soient avertis que le fait de ne pas en présenter sera considéré comme une admission de leur part que ce genre de preuve n'existe pas, non seulement les preuves qu'ils pourraient fournir eux-mêmes, mais également celles que d'autres personnes, à leur connaissance, pourraient présenter.

D'après les recherches effectuées par l'avocat de la Commission, aucun des députés n'avait de preuves recevables à présenter et ils ne connaissaient pas non plus d'autres personnes en mesure de témoigner. On a fait à la Chambre des communes certaines déclarations qui, à mon avis, étaient indûment alarmistes, vu la nature des témoignages que j'ai entendus. Ces descriptions plutôt extravagantes étaient, à mon avis, dues en grande partie à l'oeuvre du «Comité d'action». Les lettres de M. Crosby ont pu sans doute fournir des raisons de croire que les choses étaient en piteux état à Westbank. On a parlé, entre autres choses, d'extorsion et de meurtre, et proféré d'autres allégations qui se sont

révélées sans fondement. Après avoir entendu les témoignages, la Commission a conclu qu'il s'agissait de rumeurs dans le cas de bon nombre de ces allégations et qu'il n'existait aucune preuve à cet égard.

L'avocat du Ministère a fait une suggestion qui me semble sensée. Il a en effet proposé que la Commission rende public le fait que les députés n'ont pas eu connaissance d'un écart de conduite quelconque dont la Commission n'a pas été saisie. En d'autres termes, j'ai pris connaissance de tous les faits pertinents et si quelqu'un se présente après coup avec de «nouveaux» renseignements, il ne faudra pas l'écouter. Je fais miens ces commentaires de l'avocat du Ministère. Je suis convaincu que toutes les pistes appropriées ont été poursuivies et que «toute l'histoire» a été étudiée. Je suis persuadé qu'il n'existe pas d'autres points qu'il soit utile d'examiner. Toutes les allégations ont été prises en considération. Il n'y a plus rien d'autre à dire.

Ministre
Affaires indiennes et du Nord Canada

Minister
Indian and Northern Affairs Canada

[Traduction]

Directeurs généraux à
l'Administration centrale
Directeurs généraux dans
les régions

Ottawa (Ontario) K1A 0H3

le 26 juillet 1976

Il y a environ un an le gouvernement demandait au Ministère de revoir les rapports qu'il entretient actuellement avec les Indiens inscrits dans le cadre de ses responsabilités globales à leur égard. Le document ci-joint, qui est le fruit de cet examen, a reçu l'approbation du Cabinet. Il propose des mesures précises pour consolider les rapports et améliorer la situation des Indiens. Il offre un cadre général où pourront s'épanouir les rapports entre les Indiens et le gouvernement grâce à la formulation commune d'orientations et de programmes, et qui permettra de rationaliser et de favoriser les orientations et les activités qui ont vu le jour au cours des dernières années.

Ce mode de rapports repose sur l'idée d'une identité indienne au sein de la société canadienne plutôt que d'une séparation ou d'une assimilation. Le statut d'Indien, les droits issus de traités et les privilèges spéciaux découlant de règlements fonciers continueront ainsi d'être reconnus et des programmes et des services adaptés aux besoins continueront également d'exister en raison de la situation désavantagée que vivent nombre de personnes et de collectivités indiennes.

La diversité des besoins, des aspirations et des attitudes chez les Indiens de toutes les régions du Canada exclut toute stratégie unique d'application universelle et uniforme. Les initiatives ou les interventions à prendre en matière de programmes et d'orientations à un endroit donné ou en fonction des circonstances doivent être le fruit de consultations avec le groupe indien directement visé et comporter une entente aux paliers compétents au sujet des objectifs et des attributions partagées en matière d'exécution.

Ce mode met l'accent sur la participation commune à l'élaboration de programmes ou d'orientations en faisant appel à un leadership indien structuré à tous les niveaux. En vous faisant parvenir ce document, je veux que vous vous inspiriez tout le temps de ce mode, dont les diverses ramifications sont résumées dans le texte. Ce mode servira également de cadre général d'intervention pour tous les ministères et organismes fédéraux qui offrent des programmes ayant des répercussions sur les Indiens inscrits, un accent marqué étant mis sur la consultation systématique entre les ministères en cause, tant à Ottawa que dans les régions.

P.j.

Judd Buchanan
«Judd Buchanan»

PRINCIPAUX ASPECTS DES RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES INDIENS

	Identité indienne au sein de la société canadienne	
Permanence du groupe	— Citoyenneté pleine et entière — Situation de la Loi sur les Indiens — Droits issus de traités — Privilèges spéciaux — Terres réservées — Administration locale	
Évolution politique	— Révision de la Loi sur les Indiens — Financement de la FNI et des organismes affiliés — La FNI et le Cabinet — Les mécanismes tripartites à l'intérieur des provinces — Pouvoirs accrus des bandes — Recours aux médias — Représentation au sein des organismes consultatifs	ORIENTATION
Épanouissement personnel	— Protection des dialectes indiens et autres valeurs culturelles — Activités des groupes indiens au sein de programmes multiculturels — Aide spéciale à l'éducation/la formation — Autodétermination locale — Services de transition favorisant la mobilité — Protection des activités de chasse/de pêche	

Justice sociale	— Services sociaux assurés dans les réserves et hors de celles-ci. — Éducation subventionnée par le gouvernement fédéral — Préséance en matière d'emploi — Formule mixte massivement subventionnée en matière de logement — Accès garanti aux programmes provinciaux et aux services en dehors des réserves	P R O G R A M M E
Préoccupations écologiques	— Protection de l'environnement des terres des Indiens — Participation à la protection et à la planification écologiques — Emploi dans les parcs nationaux, le tourisme — Surveillance du gibier.	
Force économique	— Terres de réserve et autres biens des bandes — Produit du règlement des revendications (globales) — Aide à l'expansion économique — Orientation/formation spéciale — Préférence accordée dans l'octroi des contrats — Privilèges fiscaux à l'endroit des terres de réserve	

MODE DE RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES INDIENS

Introduction

C'est principalement grâce à un mode d'intervention concertée que l'on réussit à harmoniser orientations, programmes et ressources. En sa qualité de centre établi de responsabilités et de pouvoirs à l'égard des Indiens inscrits, le gouvernement fédéral doit assumer une part de l'initiative visant à définir les objectifs et la forme des orientations en matière de questions indiennes. Étant donné l'engagement et la nécessité de consulter les Indiens en cause, la meilleure façon d'arrêter cette définition fait appel aux ententes conjointes avec des représentants des Indiens, conclues à divers paliers des rapports. Grâce à ces ententes, les objectifs, à long et à court terme, les priorités et les méthodes régissant tant les orientations que les programmes peuvent s'élaborer de façon commune et systématique ou en mettant l'accent sur le besoin reconnu de souplesse et de rapidité de réaction.

Ce mode repose sur les prémisses selon lesquelles le statut d'Indien se maintiendra jusqu'à un certain degré, sûrement aussi longtemps que le gouvernement et les gens reconnus comme Indiens en vertu des lois canadiennes le percevront comme une nécessité. Les rapports que le gouvernement entretient avec le groupe de personnes reconnues comme étant des Indiens inscrits reposent sur la notion d'identité indienne au sein de la société canadienne, par opposition à la séparation ou à l'assimilation.

Cadre stratégique

L'identité indienne au sein de la société canadienne s'exprime et évolue de façon dynamique et souple. Elle part du principe selon lequel les Indiens sont plus que de simples citoyens, mais ces deux notions doivent prendre forme et se concrétiser dans les orientations. Au départ, ni l'un ni l'autre ne sous-tendent une formule normalisée, un ensemble de critères ou de règles d'application universelle et uniforme à tous les groupes indiens au Canada. La coexistence des collectivités indiennes — au sein de la société indienne et dans leurs rapports avec la société canadienne en général — qui présentent des différences marquées sur le plan de la capacité économique et de la situation sociale, est un fait indéniable à l'heure actuelle et vraisemblablement inévitable dans un avenir prévisible. La page suivante décrit les principaux aspects des rapports entre le gouvernement et les Indiens.

Les trois premiers aspects portent principalement sur le contenu et l'importance des orientations, compte tenu surtout du statut d'Indien. Les trois autres comprennent les programmes qui s'adressent en général aux Canadiens désavantagés, dont les Indiens inscrits.

La liste des principaux aspects (révélatrice sans être exhaustive) propose des choix aux diverses collectivités indiennes et comporte des échelons de réponse adaptés aux diverses situations dans lesquelles les peuples indiens se trouvent. Elle prévoit que le statut d'Indien, les droits issus de traités et les privilèges spéciaux découlant de règlements de revendications foncières continueront d'être reconnus. Existeront également des programmes et des services fondés sur le besoin en raison de la situation désavantagée dans laquelle vivent nombre de personnes et de collectivités indiennes. Au sein de celles-ci et à partir du principe de la bande/réserve, toutes les possibilités s'offrent à l'autodétermination locale et à la mainmise sur les affaires indiennes. Il ressort de tous ces propos au sujet de la souplesse et de la rapidité de réaction que toutes les bandes indiennes au Canada ne feront pas les mêmes choix — certaines préféreront l'isolement, d'autres, l'association au milieu régional où elles se trouvent.

Stratégie

— La disparité des besoins, des aspirations et des attitudes des Indiens de toutes les régions du Canada exclut une stratégie unique d'application universelle et uniforme.

— La stratégie doit être suffisamment souple et nuancée pour permettre aux initiatives ou aux interventions, au niveau des programmes et des orientations, de coller à la réalité de toute la gamme des collectivités indiennes, aux ressources économiques et humaines différentes.

— La stratégie à employer à un endroit ou selon une situation donnée doit être le fruit de consultations des groupes indiens directement touchés et supposer qu'on s'entend sur les objectifs à court et à long termes à fixer et les attributions à partager en matière d'exécution, aux paliers compétents.

Mécanismes

Au cours des deux dernières années, un ensemble d'ententes mixtes, conclues entre le gouvernement et des représentants des Indiens inscrits, ont vu le jour à divers niveaux. Les organismes qui prennent forme à chacun des niveaux doivent définir leur rôle et leur mandat selon les principes suivants :

i) Au niveau national, le Comité mixte FNI-Cabinet a été constitué. Il a été convenu que le Comité mixte s'occuperait des grandes questions d'orientation qui se présentent dans le cadre des rapports entre le gouvernement et les Indiens. Ces questions, qui peuvent être proposées par les deux parties, forment le programme du Comité mixte et deviennent l'objet d'un examen détaillé par les groupes de travail mixtes établis à cette fin. Afin d'accélérer et de

favoriser toute cette activité, le Comité mixte a créé (a) un sous-comité mixte composé de trois ministres et de trois chefs indiens et (b) une commission des droits des Indiens du Canada. À cela s'ajoutent des groupes de travail mixtes chargés de sujets précis (par exemple le logement, le progrès économique) dont les travaux jusqu'à présent n'ont pas retenu l'attention du Comité mixte. L'activité de ce comité vise à permettre au gouvernement et aux chefs indiens d'oeuvrer en collaboration au mieux-être des Indiens en discutant ensemble des orientations. (L'organisation des rapports figure au diagramme 1 de la page suivante).

ii) Au niveau provincial, il y a des ententes tripartites, mais il faut davantage de réflexion, d'expérience et d'initiatives pour répondre aux situations et aux besoins particuliers qui prévalent dans les diverses provinces. Réunissant des représentants du gouvernement fédéral, du(des) gouvernement(s) provincial(ux) en cause et de l'association provinciale, elles ont pour rôle, à l'intérieur de la province, de dispenser des avis et de l'aide en matière d'exécution de programmes et d'orientations aux bandes des diverses provinces. Un rôle stratégique à leur confier consisterait à assurer la jonction des programmes fédéraux/provinciaux offerts aux Indiens, pour en tirer le maximum d'efficacité et éviter le double emploi et le gaspillage. Une importance plus grande sera sans doute accordée à l'orientation générale plutôt qu'à l'exécution de programmes et il importera avant tout d'obtenir le consentement soutenu des bandes indiennes en cause à l'égard de ces ententes et des conseils auxquels elles donnent lieu. Une étude mixte de la gestion des programmes actuellement en cours en Saskatchewan, avec la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, constitue un exemple des possibilités en ce sens.

iii) Au niveau de la bande, la cession de programmes et de ressources continuera de s'accroître à un rythme régi par la capacité et le désir des bandes en cause de prendre en main leurs propres affaires, dont l'exécution des programmes. L'accroissement des pouvoirs de la bande visant à favoriser ce transfert continuera de recevoir la grande priorité durant l'examen des révisions à apporter à la *Loi sur les Indiens*, et il faudra prévoir suffisamment de latitude pour permettre l'application d'articles particuliers de la Loi aux bandes qui le désirent et peuvent en tirer profit. L'aide et les conseils accordés par le MAINC à toutes les bandes sera fonction de leur capacité de développement, de leur besoin d'aide et des choix qu'elles auront faits au sujet de leurs rapports avec le MAINC (au chapitre, par exemple, des fonctionnaires de bande embauchés ou détachés; des conseillers; des administrateurs de région ou de district). Le diagramme 2 illustre le transfert d'attributions aux bandes.

Il existe actuellement d'autres modes de consultation et de négociation et ils ont également des répercussions importantes sur les rapports entre le gouvernement et les Indiens. La participation du Conseil du Trésor est envisagée chaque fois que les consultations et les négociations mentionnées ci-après portent sur des sujets qui entraînent une dépense de fonds. Aux fins du présent document, on peut les regrouper en trois catégories principales :

i) Consultations et négociations en matière de revendications globales

Il s'agit des travaux, et plus précisément des négociations, menés dans les régions où les droits fonciers traditionnels des Indiens — tirés de l'utilisation et de l'occupation ancestrales — ont été supprimés ou brimés sans indemnisation convenable; ces droits n'ont pas fait l'objet de traités ni ne sont devenus périmés en vertu de la Loi. Le mode de règlement se fonde sur le principe adopté par le gouvernement selon lequel des ententes doivent être négociées avec les groupes d'Indiens en cause et intégrées dans les lois fédérales. Les régions en cause comprennent des terres dans le nord du Québec, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest et en Colombie-Britannique. Dans toutes ces régions, l'administration territoriale/provinciale s'intéresse directement et prend part aux négociations car les règlements envisagés supposent un ensemble de propositions dont la définition de diverses catégories de terres indiennes, des indemnités en espèces, un partage des revenus tirés des ressources et la participation des Indiens tant à l'essor économique qu'à l'administration locale.

ii) Modes de règlement des revendications particulières

Une autre catégorie générale de revendications des Indiens, appelée revendications particulières, a fait l'objet de débats généraux; elle fait intervenir des sujets tels que les droits fonciers résiduaires en vertu des traités, l'interprétation et l'administration de la *Loi sur les Indiens* et diverses injustices dénoncées au sujet des rapports passés avec les groupes indiens. Ces revendications portent sur l'engagement du gouvernement à s'acquitter des obligations prévues dans la Loi et certaines d'entre elles peuvent entraîner des poursuites judiciaires (plusieurs ne sont pas jugées de la compétence des tribunaux). Le Comité mixte FNI-Cabinet a pour tâche prioritaire de déterminer la possibilité d'établir des principes et des mécanismes de règlement des revendications particulières par divers autres moyens tels que l'arbitrage, la conciliation, la négociation; une Commission des droits des Indiens du Canada est en train d'être constituée à cette fin. Comme les droits de tiers sont souvent en cause et comme ces revendications touchent les bandes de la plupart des régions du pays, les revendications et les modes de règlement sont lourds de consé-

quence pour les rapports entre la société canadienne et les Indiens en tant que groupe.

iii) Consultations du MAINC

Une vaste gamme de sujets importants (logement, éducation, progrès économique, affaires communautaires, services hors des réserves) font l'objet de consultations/négociations permanentes à divers paliers avec les Indiens inscrits. Par le passé, ce genre de consultations avait tendance à manquer de cohérence et de justification. C'est principalement afin d'ordonner et de systématiser l'évolution et l'administration de ces grands programmes du MAINC que le présent mémoire se penche avant tout sur l'organisation des rapports entre les Indiens et le gouvernement aux divers niveaux et au perfectionnement du mandat du MAINC de façon qu'il corresponde aux besoins et aux activités à ces niveaux.

La reformulation du mandat du MAINC se poursuivra afin de répondre aux besoins de l'orientation et de la stratégie décrites au paragraphe précédent. C'est du MAINC que proviendront les idées, les initiatives et les améliorations proposées par les paliers compétents du gouvernement à l'égard des orientations et des programmes. Celui-ci consultera les ministères/organismes qui coordonnent les programmes fédéraux touchant les Indiens et ceux qui font appel à la collaboration fédérale-provinciale. Il fournira des renseignements et toute autre forme d'aide nécessaire aux groupes indiens qui présentent des revendications. Il assumera les attributions de gestion du gouvernement en ce qui a trait à l'aide administrative et financière qu'exigent les orientations, les stratégies et les programmes qui touchent aux rapports entre le gouvernement et les Indiens.

Un appareil interministériel à l'échelon supérieur s'impose afin de coordonner l'activité fédérale visant à améliorer les rapports avec les peuples indiens, selon les grandes lignes arrêtées. La formule du Cabinet et de la FNI comporte la participation permanente de six à douze ministres dont les attributions comprennent des programmes dispensant des avantages réels ou éventuels aux Indiens inscrits. Certains de ces ministères (mais pas tous) font actuellement partie de groupes de travail mixtes déjà constitués et relevant du Comité FNI-Cabinet (notamment la Justice, le Conseil du Trésor, le Secrétariat d'État et le MAINC); et d'autres entretiennent des consultations au sujet de projets particuliers tels que le logement (SCHL), le développement économique (MEER) et l'emploi des autochtones (M. et I., CFP). D'autres groupes du même genre s'imposeront au fur et à mesure que l'activité s'étendra à de nouveaux secteurs d'intérêts. La création d'un comité interministériel peut être la solution aux besoins de consultation et de coordination en matière d'orientations et d'activités entre les ministères et organismes qui offrent des programmes à l'intention des Indiens, mais, pour

l'instant, les ententes entre les ministères doivent se rattacher solidement à la formule FNI-Cabinet. Ce petit groupe serait constitué des ministères dont le ministre assiste régulièrement aux réunions du Comité FNI-Cabinet. Il faudra des organismes de coordination correspondants au niveau régional au fur et à mesure que s'y implantent les mécanismes réunissant les Indiens et le gouvernement.

Sources de financement

Pour mettre en oeuvre les orientations et les programmes à l'égard des Indiens, il faudrait examiner à fond les sources suivantes de financement afin de déterminer si l'on peut atteindre les objectifs convenus et avec quelle efficacité :

i) L'aide versée directement aux programmes et services spéciaux, par exemple MAINC, SNBS.

ii) Les ressources mises à la disposition des Indiens dans le cadre de programmes fédéraux et provinciaux d'application générale.

iii) Le produit du règlement des revendications.

iv) Les terres des Indiens et autres actifs de bande.

v) Le financement de base versé aux associations et organisations indiennes, dont les bandes.

Une planification mixte systématique et des ententes de partage des frais de diverses sortes rapporteraient de plus grands avantages. Tant que les groupes indiens en cause participent directement à la planification et à la gestion générale, au moyen des diverses ententes mixtes, il y a toutes les raisons de croire que l'efficacité des programmes en sera accrue. Par la même occasion, les rapports entre les gouvernements et les Indiens s'amélioreront par la pratique de cette forme de collaboration.

Évaluation du mode

Ce mode vise essentiellement la participation commune des représentants du gouvernement et des Indiens à tous les niveaux d'interaction. Il concrétise les rapports entre le gouvernement et les Indiens de cinq façons importantes :

i) Il permet aux chefs indiens de jouer un rôle distinct et pertinent dans leur propre sphère d'influence et de compétence; par la même occasion, il permet aux gestionnaires du gouvernement de voir plus clairement et de mieux comprendre leurs attributions, leur rôle et leur mandat respectifs dans le cadre du dialogue et de la coparticipation avec leurs homologues indiens. Plus les chefs indiens seront représentatifs, plus leur contribution sera efficace.

ii) Il offre aux chefs indiens et aux groupes directement visés la liberté de choix. La formule consultative du Comité FNI-Cabinet permet d'exercer des choix sur des grandes questions au niveau national, bien davantage apparemment au niveau de la bande face à des situations fort différentes. Tous ces choix proviendraient d'un examen mixte des solutions de rechange.

iii) Il favorise une réponse souple et nuancée aux besoins et aux aspirations à divers niveaux où des chefs peuvent fixer des objectifs à long et à court termes, des priorités et des marches à suivre dans les domaines directement en cause. Leurs connaissances et leur expérience des situations, des problèmes et des gens de l'endroit peuvent se marier efficacement au savoir- faire, aux conseils et aux ressources (y compris les services) qu'offre toute source gouvernementale.

iv) Il favorise et renforce le sens des responsabilités, de part et d'autre, et la possibilité de le concrétiser par des pratiques valables et efficaces de gestion.

v) Il permet de réaliser la promesse de participation, de raffermir la confiance et l'assurance des chefs indiens de tous les niveaux et, en général, d'apporter au peuple indien des avantages psychologiques peut-être aussi importants que les résultats concrets obtenus grâce à cette façon de procéder.

Enfin, il permet de s'entendre sur les progrès à tous les niveaux et à un rythme en rapport avec les besoins perçus. Grâce à la communication et à l'évolution de l'orientation au palier supérieur, le consensus qui pourra se dégager au niveau des bandes pourra être renforcé et élargi, compte tenu du fait que l'universalité et l'uniformité au sein des affaires indiennes ne sont probablement pas plus désirables que réalisables. De plus, au fur et à mesure que ce consensus se développe chez les Indiens, il peut s'étendre aux rangs des représentants du gouvernement qui traitent avec les Indiens directement touchés, aux divers niveaux et d'un niveau à l'autre.

Inconvénients prévisibles du mode proposé :

— Il pourrait aboutir à des débats longs et désordonnés en raison d'une foule de causes, mais surtout peut-être parce que les gens de part et d'autre ne connaissent pas la formule, s'en méfient, de même que de certains participants, et sont en général sceptiques.

— Il pourrait se heurter aux rivalités qui existent entre chefs et groupes indiens, et qui ne sont pas inconnues dans les cercles interministériels.

— Il pourrait dégénérer en réunions stériles convoquées principalement de part et d'autre en vue de gains politiques à court terme.

— Il pourrait, si on ne tient pas fermement les rênes, entraîner un accroissement des demandes en vue d'obtenir davantage de fonds pour tenir de meilleures et de plus grosses réunions.

— Il pourrait susciter des attentes et des exigences de la part d'autres groupes autochtones, dont les Métis et les Indiens non inscrits, pour obtenir un traitement semblable. Dans le cas des Inuit, les rapports futurs et le traitement qui leur sera réservé découleront vraisemblablement des ententes conclues dans le cadre du règlement des revendications foncières.

Répercussions financières

Dans son ensemble, ce mode n'entraîne pas de nouvelles dépenses importantes en matière de programmes visant les Indiens inscrits, mais une consultation plus poussée pourrait entraîner des coûts supplémentaires. L'objectif fondamental de l'orientation et de la stratégie proposées est de tirer une plus grande efficacité des programmes en place grâce à des objectifs fixés d'un commun accord pour les programmes, à une utilisation plus efficace des ressources et à une planification conjointe des programmes qui concrétiseront les orientations convenues. Le présent document tient entièrement compte de la hausse constante du coût des programmes destinés aux Indiens et de la nécessité de réduire les dépenses gouvernementales.

Les dépenses du gouvernement fédéral en matière d'orientations et de programmes axés sur les Indiens continueront vraisemblablement d'être élevées pendant un certain temps encore. Certains indices nous en révèlent l'ampleur : le budget des Affaires indiennes; les dépenses importantes que supposeront les règlements fonciers; les projets de logement des Indiens, dont le rattrapage essentiel au cours des cinq prochaines annnées; le financement de base de la Fraternité nationale des Indiens et des associations affiliées; le financement de la recherche en matière de revendications et des activités connexes. D'autres ministères et organismes fédéraux engageront également des ressources importantes dans les programmes destinés aux autochtones, mais on ne peut pas toujours préciser le pourcentage consacré aux Indiens inscrits.

Relations territoriales et fédérales-provinciales

Les rapports que le gouvernement fédéral entretient avec les Indiens touchent de plus en plus les provinces et ce phénomène accroît les tensions entre les autorités fédérales et provinciales aux paliers supérieurs. Les principaux points de friction proviennent des revendications foncières, dont les droits fonciers résiduaires en vertu d'un traité.

La tendance provinciale à décrire les Indiens inscrits comme étant la seule responsabilité du gouvernement fédéral — par exemple par le non-respect des accords en vertu du Régime d'assistance publique du

Canada — accroît les frictions entre les deux paliers de gouvernement. Certaines orientations et certains programmes provinciaux qui ont des répercussions directes sur les droits des Indiens inscrits et leurs terres ont été arrêtés sans consultation ou uniquement après une consultation symbolique des représentants indiens. C'est toutefois un fait de plus en plus reconnu par les provinces et accepté par les Indiens que les gouvernements provinciaux peuvent légitimement participer au règlement des problèmes des Indiens.

Les perturbations de l'ordre public engendrées par l'agitation indienne, l'occupation de locaux et d'autres obstructions ont envenimé les relations fédérales-provinciales, le cas de Kenora par exemple. Certains gouvernements provinciaux ont mis du temps à reconnaître qu'ils ont autant intérêt que le gouvernement fédéral à ce que des relations pacifiques s'instaurent avec les groupes indiens.

Le même genre de situation règne dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, où les effets sont encore plus marqués. Les rapports ethniques sont très tendus dans ces deux territoires, en raison surtout des revendications foncières et de l'affirmation connexe des droits des autochtones. L'interaction est plus complexe et a peut-être des répercussions plus graves que dans le Sud parce que les autochtones constituent un pourcentage plus élevé de la population que dans toute autre partie du Canada — dans les Territoires du Nord-Ouest, la population indienne, inuit et métis surpasse à l'heure actuelle la population blanche. Forts de cette situation unique, les associations autochtones des deux territoires recherchent des ententes et des institutions spéciales en matière d'administration locale qui leur permettront de renforcer leur position. La revendication foncière des Inuit exige la création d'un nouveau territoire au nord de la limite forestière, ce qui ne manquerait pas d'avoir d'importantes répercussions fédérales- territoriales.

Conclusions

De bien des façons, le présent document résume les conclusions formulées au sujet des rapports entre le gouvernement et les Indiens : au sujet de leur situation actuelle; au sujet de leur orientation apparente; et au sujet de leur évolution possible dans l'avenir. Certaines de ces conclusions se fondent solidement sur l'expérience vécue au cours des cinq dernières années, d'autres sont plus hypothétiques et parfois discutables. Un effort sérieux a été fait pour les présenter de manière à souligner leur interdépendance et leurs répercussions possibles sur les rapports futurs.

Il n'est pas fortuit que le mode retenu mette l'accent sur des mécanismes. Au départ, il est très clair que dans le fonctionnement pratique de ces rapports difficiles, qui mettent en cause deux sociétés profondément divisées par des divergences culturelles et une longue

histoire d'affrontements, la façon de procéder peut revêtir une grande importance, et même une importance capitale. Pour que le paternalisme du passé cède le pas à une association véritable et fasse appel à la collaboration et à l'engagement entiers de tous les participants, les Indiens doivent être totalement convaincus qu'ils participent selon un certain degré d'égalité.

La voie conduisant à leur autosuffisance se trouve quelque part parmi ces mécanismes de participation mixte qui sont actuellement mis en pratique, sont proposés ou font l'objet d'études en profondeur. Pour toutes les parties en cause, il s'agit d'un apprentissage dont les gouvernements pourraient sans doute tirer des leçons applicables à plus grande échelle.

Il ressort que la plus grande partie des activités d'élaboration des orientations (et éventuellement des programmes) se déroule sous la surface des rapports entre le gouvernement et les Indiens. On pourra et on devra les découvrir grâce aux recherches et aux expériences qui seront menées en commun aux divers paliers de contact et de communication.

Ces formules de participation s'organisent de façon modulaire et non hiérarchique, décentralisée plutôt qu'uniforme, dans le sens ascendant et descendant en même temps et de diverses manières. Le présent document cherche à illustrer comment elles sont toutes reliées, sans tenter de les regrouper trop étroitement à partir de jugements hâtifs qui ne pourraient que nuire probablement à leur efficacité.

Le présent document vient d'abord répondre à une demande du gouvernement en vue d'un compte rendu mixte sur les rapports. Il vise également à aider les ministères particuliers à évaluer leurs attributions, leur rôle et leur contribution, ainsi que ceux du gouvernement, dans l'amélioration de la situation des Indiens au sein de la société canadienne. Il inspirera les rajustements futurs des orientations et des programmes qui ont des répercussions sur cette situation et sur les rapports entre le gouvernement et les Indiens. Ce n'est ni un gage ni un présage de succès. Il s'agit toutefois d'un effort honnête afin d'utiliser le plus efficacement possible les ressources réduites, de concert plutôt qu'en opposition avec les instances dirigeantes indiennes, où qu'elles se trouvent.

STRUCTURE DU COMITÉ MIXTE FNI-CABINET

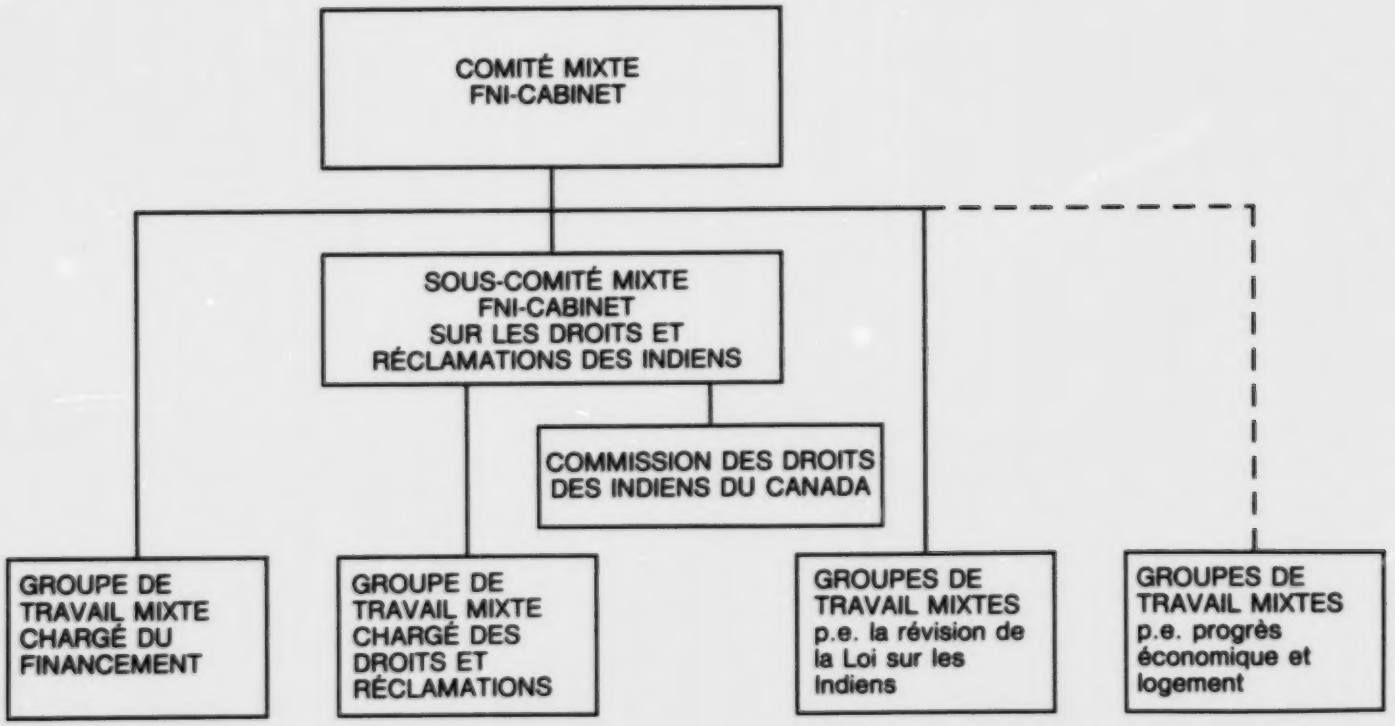


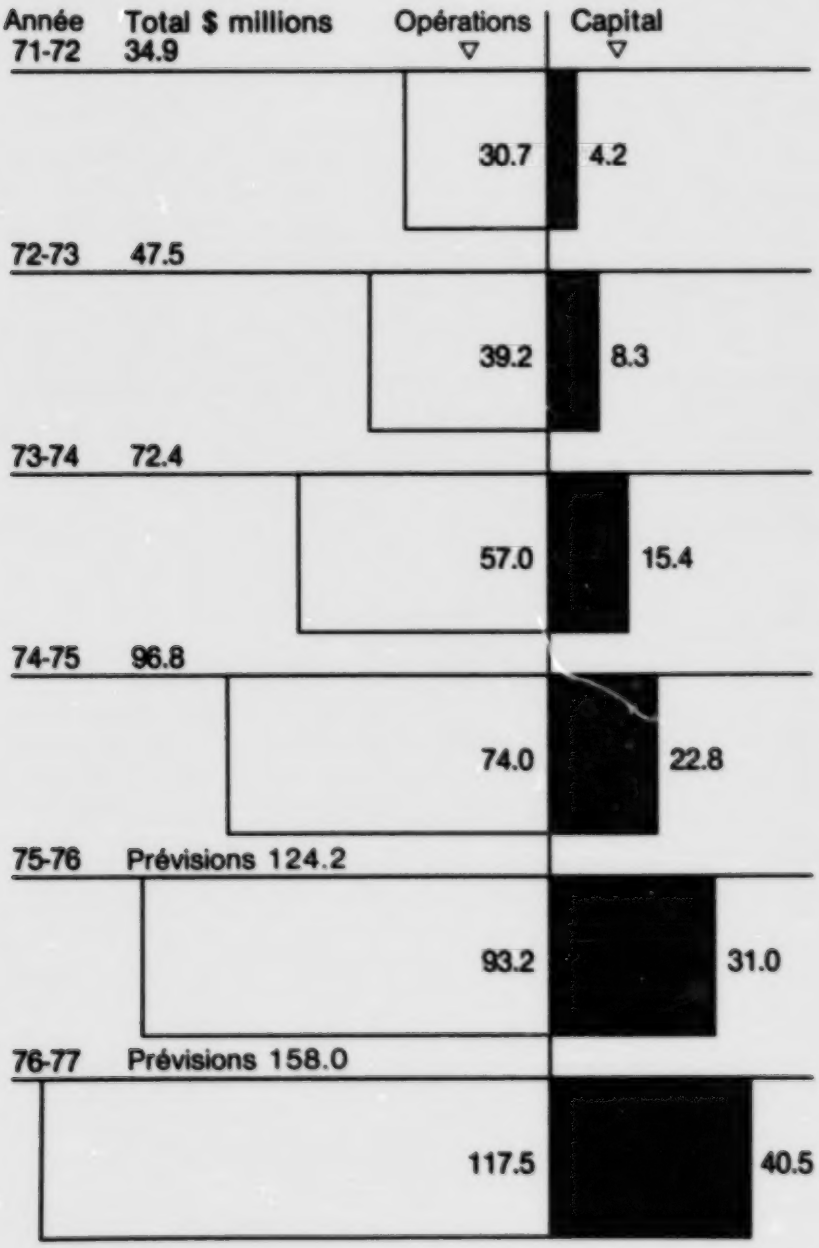
DIAGRAMME I

DIAGRAMME II

Le programme des affaires indiennes et eskimaudes

RÉSUMÉ DES FONDS GÉRÉS PAR LES BANDES

De 1971-72 à 1976-77



Ministre
Affaires indiennes et du Nord Canada

Minister
Indian and Northern Affairs Canada

[Traduction]

le 6 octobre 1980

Bande indienne de Westbank
C.P. 850
Westbank (C.-B.)
V0H2A0

Messieurs,

Nomination au sujet des terres cédées

En vertu des pouvoirs qui me sont conférés par l'article 53 de la *Loi sur les Indiens*, je nomme par les présentes le chef et les conseillers de la bande indienne de Westbank pour s'occuper conjointement, à l'occasion, de la signature des baux, des emprises, des servitudes et des permis d'occupation, pour gérer, conformément à la *Loi sur les Indiens* et aux modalités de la cession, les terres qui ont été mises de côté à l'intention de la bande indienne de Westbank et qui ont été cédées ou qui peuvent l'être par la suite. Il est entendu que :

1) Le conseil de la bande de Westbank possédera le système nécessaire en matière de registres et présentera toutes les charges foncières au Bureau du registre des terres indiennes à Ottawa afin qu'elles soient inscrites.

2) Les documents à signer seront d'abord attestés par le conseil de bande comme allant dans le sens des intérêts supérieurs de la bande;

3) Les membres de la bande de Westbank seront responsables des mesures prises par la personne détenant ce genre de pouvoir, conformément à la résolution n° 1/278 du conseil de bande en date du 5 septembre 1978;

4) La durée ou la période maximale de tout bail, emprise, servitude ou permis d'occupation ne dépassera pas celle de la cession.

5) Les formules employées pour les contrats seront des formules normalisées de permis/bail approuvées au préalable par le ministre ou son fondé de pouvoir;

6) L'autorisation accordée ne s'appliquera qu'aux parcelles ou terrains décrits expressément dans un plan d'arpentage.

Le chef et les conseillers de la bande de Westbank seront autorisés à exercer les pouvoirs conférés chaque fois qu'ils se prévalent de l'autorisation et ils seront autorisés au nom et pour le compte du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à signer les baux, emprises, servitudes, permis d'occupation et autres effets et documents que peut exiger l'exercice de cette autorisation.

Veuillez agréer, Messieurs, mes salutations distinguées.

John C. Munro

«John C. Munro»

Ministre
Affaires indiennes et du Nord Canada

Minister
Indian and Northern Affairs Canada

[Traduction]

À ÊTRE EXPÉDIÉ PAR DEX
AUSSITÔT QUE POSSIBLE

Ottawa, Ontario K1A 0H4

Le 30 avril 1980

Monsieur F.J. Walchli
Directeur général régional
Affaires indiennes et inuit
Bureau régional de la C.-B.
C.P. 10061
700 ouest, rue Georgia
VANCOUVER (C.-B.)
V7Y 1C1

Notre dossier : 901/36–15

Administration des réserves et des terres cédées aux termes de l'article 60 et du paragraphe 53(1), bande de Westbank

Nous avons reçu un télex (dont vous trouverez une copie ci- jointe) du chef Ronald M. Derrickson, de la bande de Westbank, dans lequel celui-ci s'informe de la demande présentée par la bande en vue d'obtenir l'autorisation d'administrer ses terres aux termes de l'article 60 et du paragraphe 53(1). J'ai demandé au chef Derrickson de communiquer avec vous à ce sujet.

Le Comité de gestion du Ministère a approuvé une proposition de principe aux termes de laquelle les différents pouvoirs que voici, prévus par l'article 60 de la Loi sur les Indiens en ce qui concerne l'administration des terres de réserve pourraient être cédés aux bandes indiennes :

Article 18(2)

— exercer le pouvoir du ministre d'autoriser l'utilisation de terres de réserve aux fins des écoles, de projets relatifs à la santé, de cimetières, de parcs et de terrains de jeu.

Ce pouvoir serait octroyé à condition que lorsque, immédiatement avant pareille prise, un Indien avait droit à la possession des terres en question, le ministre garde le droit de fixer l'indemnité payable à celui-ci en cas de désaccord entre la bande et l'Indien en question sur le montant payable pour cette prise.

Article 19

— permettre à la bande indienne d'autoriser des levés et des subdivisions des terres de réserve.

Articles 20, 24 et 49

— exercer le pouvoir du ministre d'approuver les transactions foncières intervenant entre membres de la bande ou entre un membre et sa bande.

Ce pouvoir serait cédé à condition que lorsque l'attribution vise un membre en exercice du conseil de la bande ou sa famille, la transaction soit approuvée par un vote majoritaire des électeurs de la bande, pour prévenir toute allégation de conflit d'intérêts. De plus, si l'approbation est différée aux termes des articles 24 et 49, le ministre doit être prévenu.

Article 25(1)

— Exercer le pouvoir du ministre de proroger le délai (un an au maximum) à l'intérieur duquel l'Indien qui cesse d'avoir droit d'habiter sur la réserve peut disposer de son droit de possession.

Articles 28(2), 58(1), 58(3) et 58(4)

— Autoriser les bandes à passer, au nom de la Couronne, des actes, au moyen desquels seraient cédés les intérêts détenus dans des terres de réserve par voie de bail, licence et permis à des non-membres de la bande.

Ce pouvoir ne sera cédé que si les conditions suivantes sont remplies :

a) Le pouvoir ne sera cédé qu'à l'égard d'activités bien précises (agricoles, récréatives, résidentielles, commerciales, etc).

b) La période ne dépassera pas 21 ans.

c) Les formules authentifiant le contrat devront avoir été approuvées par le ministre et la Justice. Si les formules mules en usage ne permettent pas de décrire correctement la transaction prévue, qu'il s'agisse d'un bail ou d'un permis, l'administrateur des terres de la bande préparera le document qu'il faut avec le concours des agents régionaux que ceux-ci soumettront à l'approbation de la Justice.

d) Le pouvoir cédé ne visera que des parcelles ou lopins de terre bien précis. Il ne s'étendra pas à l'ensemble des terres mises de côté à l'intention de la bande.

De plus, le Comité de gestion du Ministère a approuvé la proposition selon laquelle le ministre devra être prêt à céder le pouvoir précité de souscrire des baux avec des non-Indiens ou de délivrer à ceux-ci des permis relativement aux terres cédées aux termes de l'article 53(1) de la

Loi quand la bande le lui demandera. Ce pouvoir ne sera cédé qu'à condition que la bande puisse offrir des garanties sous forme de caution, etc.

Tout pouvoir accordé à la bande aux termes de l'article 60 ou du paragraphe 53(1) devra avoir été expressément demandé, et approuvé par la majorité des électeurs de la bande avant de pouvoir être délégué par ceux-ci au conseil de bande. De plus, la bande devra avoir montré qu'elle possède les outils techniques financiers et administratifs nécessaires pour exercer la totalité ou une partie de ces pouvoirs.

Certaines bandes vont sans doute solliciter l'aide financière du Ministère pour exercer les pouvoirs qui leur seraient délégués, particulièrement dans les secteurs de l'administration foncière indienne ne permettant pas de produire des recettes. S'il n'existe aucuns fonds à cette fin à l'administration centrale, les bureaux régionaux devront s'assurer qu'ils sont en mesure de répondre à toute demande semblable d'aide financière.

J'entreprendrai les démarches qui s'imposent à l'administration centrale, aussitôt que l'assurance m'aura été donnée que les conditions précitées ont été remplies et que vous aurez fait vos recommandations en ce qui concerne la requête.

J.D. Leask
Directeur général,
Réserves et Fidéicommis

«J.D. LEASK»

P.j.

c.c. : J.D. Nicholson,
Sous-ministre adjoint —
(Affaires indiennes et inuit)

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1985-1836
6 juin 1985

Attendu que la bande d'Indiens de Westbank a demandé, à l'issue d'un scrutin qu'elle a tenu le 11 octobre 1984, que lui soit accordé le droit d'exercer le contrôle et l'administration des terres situées dans les réserves qu'elle occupe, tel qu'il est décrit à l'Annexe "A" ci-jointe.

À ces causes, sur avis conforme du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et en vertu du paragraphe 60(1) de la Loi sur les Indiens, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'accorder à la bande d'Indiens de Westbank le droit d'exercer le contrôle et l'administration sur les terres situées dans les réserves qu'elle occupe, tel qu'il est décrit à l'Annexe "A" ci-jointe.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1985-1836

La présente constitue l'annexe "A" du décret en Conseil C.P. 1984

ATTENDU que l'article 60 de la Loi sur les indiens prévoit que :

1) le gouverneur en conseil peut à la demande d'une bande lui accorder le droit d'exercer sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, tels contrôle et administration qu'il estime désirables;

2) le gouverneur en conseil peut en tout temps retirer à une bande un droit qui lui a été conféré sous le paragraphe (1).

QUE la bande indienne de Westbank a demandé que le gouverneur général en conseil lui accorde le droit d'exercer le contrôle et l'administration sur les terres de la réserve indienne de Tsinstikeptum No. 8, Tsinstikeptum No. 9 et TsinstÎkeptum No 10, lesdits droits étant décrits à l'appendice A de cette annexe;

QUE la bande indienne de Westbank a demandé que le chef dûment élu et le conseil de la bande soient autorisés à exercer ces droits au nom de la bande et soient autorisés à approuver les baux, les permis, les transferts, les consentements et autres instruments et documents requis lors de l'accomplissement des tâches reliées à la délégation de pouvoirs à la bande;

QUE l'approbation par le chef dûment élu et par le conseil de la bande indienne de Westbank de tous lesdits instruments ou documents constituera une reconnaissance que le document ou l'instrument est dans le meilleur intérêt de la bande;

QUE tout agent signataire désigné par le conseil de bande de Westbank de temps à autres, est autorisé à signer tous les instruments ou documents étant requis lors de l'exercice de cette autorité, sujet dans chaque cas, à l'accord préalable de la majorité du chef et des conseillers de la bande de Westbank.

QUE tout paiement prévus dans cesdit documents doivent être fait au nom de la bande indienne de Westbank. Si un paiement est en arrérage de plus de trente jours ou si la bande considère qu'un permis ou bail est en défaut en raison d'un non-accord avec les stipulations, le conseil de bande référera le tout ainsi que toute information pertinentes qu'il possède au Directeur régional, Réserves et fiducie.

QUE le conseil de bande tiendra un relevé comptable des revenus de baux, de permis des montants reçus, à recevoir, et en souffrance; opérera un système de facturation des baux; sera responsable du recouvrement des loyers suivant les procédures normales de recouvrement et devra soumettre trimestriellement au Directeur régional, Réserves et fiducie, une liste des arrérages par ordre chronologique des loyers a recevoir et des procédures de recouvrement entreprises.

.../2

QUE le conseil de bande fera parvenir des duplicata originaux de tous les documents accordant un intérêt dans leurs terres de réserves au registre des terres indiennes à Ottawa pour enregistrement.

QU'aucun membre du conseil de bande ne pourra exercer son vote lors de l'exercice de l'autorité prévue par cette délégation dans laquelle il ou elle possède un intérêt personnel soit direct ou indirect.

QUE le conseil de bande établira et maintiendra un système d'enregistrement de l'administration foncière.

QUE le conseil de bande mettra à la disposition des membres de la bande et à un agent désigné du ministre tous les documents, états financiers, vérifications et autres informations nécessaires afin que le Ministre puisse contrôler l'exercice des autorités délégués à la bande.

C.P. 1985-1836

La présente consitute l'appendice "A" de l'annexe "A" du décret en conseil C.P. 1984

La bande peut exercer les pouvoirs accordés au Ministre :

1. a) d'autoriser, conformément au paragraphe 18(2) de la Loi sur les Indiens, l'utilisation des terres dans la réserve aux fins des écoles indiennes, de cimetières indiens, de projets relatifs à la santé des Indiens ou pour tout autre projet concernant le bien-être général de la bande. Cette autorisation est assujettie à la disposition voulant que lorsque, immédiatement avant la prise de possession des terres en question, un Indien avait droit à la possession de ces terres, il doit être versé à cet Indien et à la bande une indemnité dont le montant, à défaut d'un accord, sera fixé par le Ministre;

   b) d'autoriser, conformément à l'alinéa 19 a) de la Loi sur les Indiens, des levées de réserves et la préparation de plans et de rapports à cet égard;

   c) de séparer, conformément à l'alinéa 19 b) de la Loi sur les Indiens, la totalité ou une partie d'une réserve en lots ou autres subdivisions;

   d) de décider, conformément à l'alinéa 19 c) de la Loi sur les Indiens, de l'emplacement des routes dans une réserve et d'en prescrire la construction;

   e) d'approuver, conformément aux paragraphes 20(1) et 20(2) de la Loi sur les Indiens, l'attribution aux membres de la bande d'une terre située dans une réserve et d'approuver la délivrance d'un certificat de possession;

   f) de différer, conformément au paragraphe 20(4) de la Loi sur les Indiens, son approbation quant à l'attribution de terres et d'autoriser l'occupation temporaire de ces terres sous réserve de certaines dispositions. Cette autorisation est assujettie à la condition voulant que lorsque'une approbation est ainsi différée, la bande doit informer l'Indien intéressé et le Ministre, par écrit et dans un délai de trente jours, des raisons pour lesquelles l'approbation a été différée et informer le particulier qu'il peut en appeler de cette décision au Ministre. Ce dernier est chargé de régler les différends;

.../2

g) de prolonger, conformément aux paragraphes 20(5) et 20(6) de la Loi sur les Indiens, la durée d'un certificat d'occupation pour une nouvelle période n'excédant pas deux ans et, à l'expiration de la période de prolongation, d'approuver ou de refuser d'approuver l'attribution de la terre en question. Si la bande oppose un refus en vertu de l'alinéa 20(6) b), elle doit également faire connaître par écrit les motifs de son refus et informer l'intéressé qu'il peut en appeler au Ministre, comme c'est le cas pour un refus opposé conformément au paragraphe 20(4);

h) d'approuver, conformément à l'alinéa 24 de la Loi sur les Indiens, le transfert de terres entre les membres d'une bande ou entre un membre et la bande dont il fait partie;

i) de prolonger, conformément au paragraphe 25(1) de la Loi sur les Indiens, la durée du délai dans lequel un Indien qui cesse d'avoir droit de rester sur une réserve peut transférer son droit de possession de terres;

j) d'autoriser au moyen d'un permis par écrit, conformément au paragraphe 28(2) de la Loi sur les Indiens, toute personne à occuper ou à utiliser une réserve, ou à résider ou autrement à exercer des droits sur une réserve;

k) conformément au paragraphe 58(1) b) de la Loi sur les Indiens, lorsque, dans une réserve, un terrain est inculte ou inutilisé et qu'il est en la possession légitime d'un particulier, d'accorder la location de ce terrain à des fins de culture ou de pâturage ou à toute fin se trouvant au profit de la personne qui en a la possession;

l) conformément au paragraphe 58(1) c) de la Loi sur les Indiens, lorsque, dans une réserve, un terrain est inculte ou inutilisé et qu'il n'est pas en la possession légitime de quelque particulier, d'accorder la location dudit terrain, au profit de la bande, à des fins de culture ou de pâturage;

m) conformément au paragraphe 58(3) de la Loi sur les Indiens, de louer au profit de tout Indien, à la demande de celui-ci, la terre dont ce dernier est en possession légitime sans que celle-ci soit cédée;

.../3

n) conformément au paragraphe 58(4) de la Loi sur les Indiens, d'aliéner les biens qui y sont mentionnés et qui se trouvent dans la réserve et de délivrer les permis mentionnés dans ce paragraphe. Cette autorisation est assujettie à la condition voulant que le Ministre garde le pouvoir de déterminer la façon dont le produit de ces opérations sera partagé, advenant que la bande et le particulier en possession légitime des terres ne puissent s'entendre à ce sujet.

2. Il est convenu que l'exercice des pouvoirs décrits aux paragraphes 1(a) à 1(n) est assujetti aux conditions suivantes :

(i) À moins d'un changement dans la politique par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien la durée maximale d'un bail ou d'un permis ne doit pas dépasser vingt et un ans, y compris les renouvellements, sans consultation avec Réserves et fiducie à Ottawa;

(ii) tous les baux et tous les permis d'une durée de plus de cinq (5) ans devront renfermer une clause prévoyant la révision périodique des droits à verser ou du loyer, à moins que le loyer ait été payé en totalité pour toute la période;

(iii) aucune mesure visant le recouvrement de loyers ou de droits en souffrance ne pourra être prise sans l'approbation du ministère des Affaires indiennes après consultation avec le ministère de la Justice;

(iv) l'exercice des pouvoirs sera en conformité avec les politiques et les procédures ministérielles en vigueur à ce temps.

Chapitre 9

Le projet de la route 97 : Indemnisation

De 1978 à 1983, le ministère provincial des Transports et de la Voirie a négocié avec le conseil de la bande indienne de Westbank en vue d'acquérir des terres de la réserve pour la construction d'une route. Le Ministère voulait élargir et améliorer la route 97 qui traverse les réserves n^os^ 9 et 10 de Tsinstikeptum. En même temps, il voulait améliorer ou détourner d'autres voies publiques qui traversent la réserve. L'une des principales questions soulevées concernait l'indemnité à verser à la bande ou aux différents détenteurs en échange des terres prises ou touchées. Les négociateurs de la bande et du Ministère se sont aussi entendus sur divers autres points tels l'emplacement des intersections et des voies d'accès, les passages de troupeaux, le clôturage et l'addition de terres aux réserves.

Il y a eu deux règlements. Le premier concernant la réserve n^o^ 10 est intervenu au printemps 1983. Le second, qui visait la construction de la route traversant la réserve n^o^ 9, a été conclu en juillet 1983, en s'inspirant des négociations antérieures. L'acquisition de terres des réserves par la province en prévision des travaux à effectuer n'est effective que lorsque ces terres ont été transférées par décret fédéral. Cette dernière étape dans la procédure, bien que relativement simple, a été plus lente que prévu. Même si les négociations concernant la réserve n^o^ 10 ont pris fin en 1983, le décret autorisant le transfert n'a été adopté qu'en 1985. Celui concernant la réserve n^o^ 9 ne l'a pas encore été.

Je propose de m'attarder surtout au dossier de la réserve n^o^ 9 puisque rien de particulier dans les négociations concernant la réserve n^o^ 10 ne semble devoir retenir l'attention de la Commission. Comme il y avait des conflits d'intérêts en cause, il a paru nécessaire de faire enquête et de commenter le règlement de certaines questions découlant du projet de route sur la réserve n^o^ 9.

M. Donald MacSween, qui a dirigé les négociations au nom du ministère de la Voirie, a comparu devant la Commission. Il a décrit comment le Ministère avait négocié avec le conseil de bande un accord global couvrant tous les aspects de l'indemnisation et des devis de construction dans le cas de la réserve n^o^ 9. Le Ministère a convenu que le conseil obtiendrait des quittances des détenteurs et des locataires touchés de la réserve en échange d'une somme forfaitaire. Le règlement convenu pour la réserve n^o^ 9 s'élevait à environ 3,5 millions de dollars. Après avoir obtenu les quittances requises, le conseil serait alors en mesure de transférer à la province la propriété de toutes les terres nécessaires à la construction de la route.

M. MacSween a indiqué que la démarche suivie a grandement simplifié les choses pour le ministère de la Voirie. En temps normal, il aurait fallu négocier avec au moins trois parties pour acquérir des terres sur une réserve indienne — le conseil de bande, les détenteurs et les locataires touchés. La formule adoptée à Westbank a constitué un nouveau départ dans les négociations entre le ministère de la Voirie et les bandes indiennes de la Colombie-Britannique. Si elle a pu simplifier les choses du point de vue de la province, la procédure a imposé des responsabilités considérables au conseil de Westbank. En vertu de l'entente, le conseil, plutôt que la province, négocierait avec les différents détenteurs. Il était donc appelé non seulement à négocier avec les membres, mais aussi à les représenter en même temps. En raison des liens très étroits qui unissent les membres d'une petite bande, le conseil ne voulait pas négocier serré avec les particuliers. Toutefois, toutes les indemnités négociées devaient être prélevées sur la somme forfaitaire accordée et le reliquat devait profiter à tous les membres de la bande. Le conseil avait donc une tâche délicate à exécuter : il devait éviter de se montrer trop parcimonieux avec les particuliers, mais, en même temps, il avait le devoir de faire le maximum d'économies, au profit de l'ensemble de la bande.

Le règlement de 3,5 millions de dollars conclu pour la réserve n° 9 de Tsinstikeptum comprenait divers postes, le plus important étant l'indemnité à verser aux détenteurs. Ceux-ci étaient indemnisés pour les terres expropriées en prévision des travaux de construction et pour les terres perdues ou touchées par ce qu'on appelle le «morcellement». La plupart des terres de la réserve avaient été attribuées à différents détenteurs. Des particuliers ont donc touché la majeure partie de l'indemnité accordée. Comme une petite partie seulement des terres non attribuées de la réserve n° 9 était touchée par les travaux de construction, la bande n'a reçu qu'une assez faible indemnité. Il a fallu de l'argent pour payer les demandes de dédommagement des locataires et les travaux de construction devant être exécutés par la bande ou d'autres.

Pour en arriver à un chiffre définitif, les négociateurs provinciaux ont attribué une valeur aux propriétés de la réserve, laquelle allait de 20 000 $ à 90 000 $ l'acre. Cet écart s'explique par une série de facteurs, dont l'utilisation envisagée, la distance de la route principale et la superficie du terrain acquis. M. MacSween a déclaré que, pour ce qui était des terres des réserves, il ne disposait d'aucun règlement de zonage sur lequel il aurait pu se fonder pour déterminer la valeur des terres en fonction de la plus grande et de la meilleure utilisation. Néanmoins, les valeurs ont été finalement établies en fonction des meilleurs renseignements disponibles. Les négociateurs ont tiré certaines indications du plan d'aménagement global s'appliquant à la réserve et ont examiné aussi les plans de diverses parcelles. Par exemple, on a accordé 90 000 $ l'acre au lot 15–5 de la réserve n° 9, qui appartenait à Ronald Derrickson. Celui-ci a touché une indemnité élevée parce qu'il entendait y

construire un centre commercial. Finalement, il a dû reporter le projet, mais au moment des négociations, ledit projet semblait devoir se concrétiser. On m'a informé qu'il avait été reporté à cause de la construction d'un centre commercial important dans le village voisin de Westbank.

Le règlement global accordé en vue de couvrir les frais de construction a été calculé de concert avec les ingénieurs du Ministère. Les négociateurs provinciaux ont estimé le coût des travaux requis pour répondre aux revendications des locataires dont les entreprises risquaient d'être touchées par la construction de la route. Ronald Derrickson a témoigné que le conseil ne s'était pas senti contraint par les évaluations et les calculs du Ministère. Ils ont été utiles au conseil lorsqu'il a négocié avec les détenteurs et les locataires, mais c'est au conseil qu'il incombait de répartir l'indemnité globale. Il jouissait donc d'une certaine liberté d'action. S'il jugeait que l'évaluation d'une propriété par le Ministère était trop faible ou trop élevée, il pouvait faire les rajustements appropriés. La seule limite était que le somme globale devait couvrir toutes les demandes. Il est donc compréhensible que les négociateurs du conseil et le détenteur divergent souvent d'opinion concernant l'indemnité à verser, celle-ci témoignant dans chaque cas de l'entente intervenue entre les deux parties.

L'indemnisation obtenue devait être conservée en fiducie par l'avocat-conseil de la bande de l'époque en attendant l'adoption du décret fédéral autorisant le transfert des terres à la Colombie-Britannique. Il a été convenu que certaines sommes pourraient être libérées au fur et à mesure que les différents projets seraient terminés. On prévoyait que les indemnités payables aux détenteurs et aux locataires demeureraient en fiducie jusqu'à l'adoption du décret fédéral. L'argent a été déposé à la Norbanque.

Comme on l'a mentionné plus tôt, le décret autorisant le transfert des terres de la réserve n° 9 n'a pas encore été adopté. La bande a utilisé des fonds provenant d'autres sources pour payer les demandes d'indemnisation des détenteurs de la réserve n° 9 en décembre 1983. La bande de Westbank venait de recevoir une somme considérable en règlement de sa revendication concernant des terres retranchées et elle a décidé d'utiliser cet argent pour indemniser les détenteurs de terres expropriées pour les travaux de construction. Les fonds provenant de l'indemnisation au titre de la construction de la route et qui étaient conservés en fiducie à la Norbanque devaient être crédités à la bande une fois le décret adopté. En décembre 1983, le conseil avait fini de négocier avec les détenteurs de la réserve n° 9 et avait obtenu ou obtenait les renonciations nécessaires. Les détenteurs ont pu être payés plus rapidement que ce n'aurait été le cas s'ils avaient dû attendre l'adoption du décret. On s'est manifestement servi des fonds généraux de la bande pour indemniser les détenteurs, ce qui, bien sûr, était à leur avantage.

Ceux qui possédaient de grandes terres dans le corridor de la route ont été les principaux bénéficiaires de ces paiements accélérés.

À la réunion de la bande, avant qu'un vote sur la question ne soit tenu, quelques membres se sont dits inquiets de voir qu'une part aussi importante des revenus de la bande serait ainsi employée jusqu'à l'adoption du décret. Il a alors été signalé qu'il faudrait débourser quelque 2,5 millions de dollars en fonds de la bande pour payer les différents détenteurs. Toutefois, il ne semble pas qu'on ait ventilé le total pour savoir en gros combien on verserait à chacun. Étant donné l'importance de la somme qu'on envisageait d'affecter, je crois que les membres auraient dû recevoir un relevé détaillé, clair et complet des personnes indemnisées et du montant qu'elles recevraient. En vertu du règlement négocié, le conseil détenait une somme globale pour obtenir les renonciations nécessaires et pour exécuter des travaux de construction précis. Comme Ron Derrickson l'a indiqué lorsqu'il a comparu, si le conseil pouvait négocier efficacement, il resterait de l'argent dont profiterait toute la bande. Les livres de la bande indiquent que l'indemnité globale versée aux détenteurs excédait ce que le Ministère aurait été prêt à leur accorder à ce titre. Le conseil, évidemment, n'était pas lié par les chiffres du Ministère lorsqu'il a négocié avec les détenteurs. Il n'était limité que par l'indemnité globale reçue. Le supplément versé aux détenteurs a de toute évidence eu pour effet de diminuer les fonds dont aurait bénéficié la bande. Pour ce motif et en raison de l'importance du prélèvement sur les fonds provenant des terres retranchées, il me semble que les membres de la bande auraient dû être dûment informés des détails liés aux paiements de façon à pouvoir prendre une décision éclairée sur l'utilisation des fonds provenant des terres retranchées pour payer les détenteurs pour les terres (ou pour le morcellement) dans la réserve n° 9. Un état détaillé aurait également dû inclure les évaluations du ministère de la Voirie.

Ron Derrickson a touché une somme considérable du fonds d'indemnisation. Son frère, Noll Derriksan, a lui aussi reçu une indemnité importante en raison des travaux de construction. Comme les deux frères ont de grandes terres dans la réserve n° 9, il était à prévoir qu'elles seraient touchées par le projet. L'indemnité globale qu'ils ont reçue comprenait un dédommagement pour les pertes apparemment subies en raison du sectionnement des propriétés. Je commente ci-après deux cas de sectionnement qui ont fait l'objet d'une indemnisation par la bande et qui ont été examinées d'assez près dans le cadre de la présente enquête.

Ron Derrickson a reçu 112 500 $ pour 1,25 acre de terre qui faisait partie du lot 15–5. Noll Derriksan a reçu environ 60 000 $ pour trois acres qui avaient été amputées de deux grandes parcelles de terre qu'il possédait. La construction du chemin East Boundary a entraîné le morcellement des propriétés de Noll Derriksan. En général, la route n'empiétait pas sur la réserve, mais pour éviter un affleurement rocheux à la base du mont Boucherie, il a fallu passer sur la propriété de Noll

Derriksan. Dans les deux cas, la parcelle de terrain en cause était plutôt grande pour être qualifiée de parties restantes. Les détenteurs (Ron Derrickson et Noll Derriksan) en conservaient la détention, mais ils ont été indemnisés pour les pertes subies. D'après les critères des négociateurs provinciaux, ces parties restantes n'étaient pas indemnisables. Il convient de signaler qu'il y avait désaccord entre les négociateurs provinciaux et le conseil sur ce qu'on appelle, aux fins d'indemnisation, l'atteinte défavorable.

M. MacSween a expliqué comment le Ministère aborde la question du sectionnement des terres. Quand une route traverse la propriété d'un particulier et que, d'un côté, il reste une petite parcelle separée d'une plus grande, le propriétaire est indemnisé pour cette petite parcelle. La province l'achète, car elle ne peut plus servir au propriétaire. Toutefois, comme il avait affaire à des terres indiennes, le Ministère a décidé d'indemniser les propriétaires sans exiger de titre de propriété sur ces parcelles.

L'indemnisation au titre des dommages causés par le morcellement des terres est reconnue en vertu du droit général concernant l'atteinte défavorable. La politique décrite par M. MacSween d'acheter les parcelles inutilisables peut être vue comme une façon de dédommager quelqu'un pour une perte occasionnée par un morcellement rendant la terre inutilisable. En général, le terme «residu» ou «partie restante» s'applique à une petite parcelle de terrain d'une propriété qui est détachée à la suite d'une expropriation. Lorsqu'une propriété est sectionnée par une route, le propriétaire peut réclamer un dédommagement pour les pertes subies ou la dépréciation des terres qui restent. Pour établir sa réclamation, le propriétaire doit démontrer que la propriété a perdu de son utilité à la suite de l'expropriation. Il est possible d'opposer à une demande de dédommagement pour dépréciation l'accroissement de la valeur de la propriété découlant de l'expropriation. Par exemple, la construction d'une route peut avoir pour effet de sectionner la propriété, mais la valeur d'une partie ou de toute la propriété qui reste peut être accrue grâce à l'accès amélioré à une voie publique.

En vertu du règlement négocié, le gouvernement provincial a offert une somme forfaitaire au conseil, lequel, en retour, achèterait des détenteurs les terres requises pour les travaux de construction. La bande, à titre de propriétaire, serait alors en mesure d'approuver les transferts nécessaires au gouvernement provincial. Compte tenu de ces dispositions, la bande est devenue propriétaire des parties sectionnées des lots et pouvait en disposer comme bon lui semblait. Le conseil avait adopté pour politique de céder les petites parcelles sectionnées au propriétaire du terrain adjacent. Il différait d'opinion avec le Ministère concernant la superficie des parcelles qui pouvaient être considérées comme parties restantes sujettes à indemnisation. Le Ministère n'entendait verser d'indemnité que pour les très petites parcelles

devenues inutilisables, car seules celles-ci étaient reconnues comme étant des terres résiduaires. Le conseil par contre était prêt à reconnaître comme admissibles à une indemnité des parcelles de plus grande dimension.

Les négociateurs de la province ont de fait reconnu l'opportunité d'une indemnisation dans certains cas, mais le conseil voulait que d'autres terres soient admissibles. La somme forfaitaire accordée en fin de compte constituait une indemnisation pour toutes les pertes, y compris celles découlant du morcellement des terres. Seules les petites parcelles étaient prises en compte par les autorités provinciales dans le calcul du montant global du règlement. Comme le Ministère n'a reconnu que certains cas de morcellement lorsqu'il l'a calculé, Ron Derrickson et Noll Derriksan, s'ils avaient négocié directement avec le Ministère à titre de détenteurs, n'auraient pas été indemnisés pour certains «morcellements». Toutefois, comme c'est au conseil qu'il a incombé de négocier avec les différents détenteurs, Ron Derrickson et son frère Noll Derriksan ont pu obtenir une indemnité additionnelle.

Les indemnités demandées par Ron Derrickson et Noll Derriksan peuvent être légitimées si l'on prend la notion du préjudice subi dans son sens large. Même alors, les demandes faites semblent mal cadrer avec la doctrine traditionnelle. Dans les deux cas examinés, il est difficile d'établir un préjudice qui justifierait l'indemnité reçue.

La politique de la bande concernant le morcellement des terres

Ron Derrickson et Brian Eli ont témoigné concernant la politique de la bande relative à l'indemnisation pour le morcellement des terres. M. Eli a déclaré que le conseil et le Ministère étaient souvent en désaccord sur ce qui serait considéré comme étant un morcellement sujet à indemnisation. Si la partie sectionnée était suffisamment grande pour être exploitée, les négociateurs provinciaux ne considéraient pas qu'il y avait perte sujette à indemnisation. Le conseil, pour sa part, estimait qu'il fallait éviter d'avoir un détenteur propriétaire d'une petite parcelle de terrain qui, en raison des travaux de construction, était logiquement contiguë à une plus grande propriété appartenant à un autre détenteur. M. Eli a expliqué que pareille situation pouvait causer des problèmes au détenteur de la grande propriété. Il a mentionné, par exemple, que le détenteur de la petite parcelle pourrait amoindrir sérieusement la valeur du grand terrain et l'utilisation qui en était faite s'il n'entretenait pas le petit lot ou laissait les débris s'y accumuler. En outre, comme la petite parcelle serait toujours attenante à la route, il se pourrait que l'accès à celle-ci à partir du grand terrain soit entravé. On craignait aussi que le propriétaire d'une petite parcelle n'intervienne de façon déraisonnable dans les plans d'aménagement d'un détenteur. Pour prévenir pareil problème, le Conseil a adopté la politique d'acheter les petites parcelles de terrain des détenteurs initiaux, et de les ajouter aux grandes situées du même côté de la route. Le détenteur de la grande parcelle bénéficiait

d'un ajout à ses terres. La politique du conseil ne fixait pas la superficie maximale des parcelles pouvant être qualifiées de parcelles résiduaires ou restantes.

Le raisonnement sur lequel repose la politique du conseil est logique lorsqu'il y a deux détenteurs en cause. Il l'est toutefois moins lorsque le propriétaire de la partie sectionnée et celui du terrain adjacent sont la même et unique personne. Dans ce cas, le détenteur X perd une partie de son lot d'un côté de la route, mais il ajoute la même superficie à son lot de l'autre côté de la route. Il n'a subi aucune perte sur le plan de la superficie. D'après le témoignage de Brian Eli et de Ron Derrickson, la politique de la bande était la même, qu'il y ait deux détenteurs en cause ou un seulement. Dans la mesure où il y avait deux lots distincts, peu importait qui en était le propriétaire. M. Eli a défendu cette application de la politique, soutenant que le conseil ne pouvait faire autrement s'il ne voulait pas qu'on l'accuse de manquer d'uniformité. Bien que pareille position puisse se défendre, il me semble qu'on ne tenait pas tellement compte de la raison initiale pour laquelle la bande avait adopté cette politique, à savoir empêcher un détenteur différent d'entraver l'utilisation d'une plus grande parcelle de terrain. La politique de la bande était donc une source de profits inespérés pour ceux qui possédaient un nombre considérable de terrains touchés par les travaux de construction.

Le nom des propriétaires des divers terrains touchés a été tenu secret durant les négociations entre le conseil et le Ministère. M. MacSween a témoigné qu'il ne savait pas à quel détenteur appartenait tel ou tel lot. À ce stade des négociations, il était compréhensible que la bande ne révèle rien à ce sujet. Toutefois, lorsque le conseil avait commencé à négocier les indemnités à l'échelle locale, il avait nécessairement pris connaissance du nom des propriétaires. Cette information aurait été importante pour déterminer ce que devrait être la politique du conseil dans chaque cas, selon qu'un même détenteur possédait ou non des terrains des deux côtés de la route.

Le morcellement du lot de Ron Derrickson

La partie restante pour laquelle Ron Derrickson a obtenu 112 500 $ est un terrain plat, de forme triangulaire, qui faisait anciennement partie du lot 15–5. La construction du chemin Bering, qui traverse le lot en diagonale, a entraîné une séparation de 1,25 acre. Ce terrain est borné au nord par le lot 15–2 et, à l'est, par le lot 15–1. Ron Derrickson est détenteur de ces deux lots. Le lot 15–1 était loué à ce moment-là à une entreprise qui exploitait le parc d'amusement «Old MacDonald's Farm». Le lot 15–2, sur lequel était installé un cinéma de plein air, était loué à une entreprise contrôlée par Ron Derrickson. Ce dernier avait le choix de laisser cette partie sectionnée du lot 15–5 telle qu'elle était ou d'être indemnisé par la bande pour la séparation de 1,25 acre, à raison de 90 000 $ l'acre. C'est la valeur qu'on attribuait à ce terrain étant donné qu'on envisageait d'y construire un centre commercial. Ron Derrickson

a été indemnisé pour cette parcelle de terrain comme s'il l'avait perdue, alors qu'en fait il en demeurait le détenteur. Il a déclaré cependant qu'il avait l'impression que cette parcelle lui était moins utile parce qu'elle profitait au parc Old MacDonald Farm, qui était déjà loué à long terme. Il estimait qu'il ne tirerait aucun revenu supplémentaire du terrain ajouté dans le cadre du bail existant.

Lorsqu'il a comparu, Ron Derrickson a été prié d'expliquer pourquoi la politique du conseil concernant le morcellement des terres a été appliquée dans le cas de cette parcelle de 1,25 acre. Il a déclaré que tous ceux dont le terrain avait été prolongé d'une partie sectionnée «avaient obtenu quelque chose pour rien,» alors, pourquoi pas lui? Il faisait évidemment allusion aux personnes qui détenaient de grandes parcelles de terrain et avaient bénéficié de l'ajout d'une petite parcelle sans avoir à débourser quoi que ce soit. Cependant, dans ces cas-là, les personnes n'ont pas obtenu d'indemnité pour la parcelle de terrain qu'ils avaient obtenue. Cette parcelle avait appartenu auparavant à un autre détenteur, et c'est ce détenteur qui avait été indemnisé pour la terre qu'il avait véritablement perdue. M. Derrickson, par contre, n'a jamais perdu possession du terrain de 1,25 acre. Il a simplement fait réarpenter les limites d'un lot attenant pour y ajouter le 1,25 acre.

M. Derrickson a précisé que les lots bornant ce terrain étaient loués à long terme à une troisième partie. En l'ajoutant au lot 15–1, il n'espérait pas tirer des recettes supplémentaires du bail conclu avec l'exploitant du parc Old MacDonald's Farm. Il a donc maintenu qu'il avait subi une perte. Je crois que, dans son esprit, il était convaincu qu'il avait subi un préjudice.

À mon avis, les raisons qu'il a fournies à l'égard de l'indemnisation ne sont guère convaincantes. Il y a lieu d'examiner la transaction dans son ensemble, tant les aspects positifs que les aspects négatifs. La construction du chemin Bering a entraîné le morcellement du lot 15–5. M. MacSween a témoigné que le Ministère n'envisageait pas de construire cette route, mais que la bande avait exercé des pressions en ce sens. Dans le cadre du règlement global, les autorités provinciales ont accepté de financer la construction du chemin Bering. Ron Derrickson a témoigné que son passage sur le lot 15 visait précisément à desservir le centre commercial qu'il voulait bâtir. Le chemin Bering favoriserait l'exploitation future du lot parce qu'il faciliterait l'accès à toutes les terres. La route qui a entraîné le morcellement du lot 15–5 a été construite à la demande du conseil afin d'en favoriser l'exploitation. M. Derrickson profitait de l'accès amélioré. Toutefois, en plus de cet avantage, M. Derrickson a obtenu une prime additionnelle lorsqu'il a été indemnisé pour le terrain de 1,25 acre. Le Ministère a accepté de verser une indemnité pour la construction de la route et pour l'expropriation. Cependant, à son avis, il n'était pas question ici de morcellement sujet à indemnisation. La superficie en cause dépassait ce que le Ministère considérait normalement comme étant une partie restante.

Ron Derrickson a fait une demande d'indemnisation et a été généreusement dédommagé pour ce terrain de 1,25 acre.

La demande d'indemnisation de M. Derrickson dans ces circonstances me semble exagérée. La dépréciation causée par l'amputation de la petite parcelle me semble compensée par le fait que le reste de la propriété est devenue plus utilisable. Cette parcelle de terrain me paraît assez grande pour servir à des fins commerciales distinctes. Elle donne sur une voie publique et est tout près du village en pleine expansion de Westbank.

M. Derrickson pouvait laisser la propriété comme elle était, mais il a choisi de l'annexer à son lot adjacent 15–1, lequel, à l'époque, était loué à long terme. S'il estimait avoir subi des pertes après avoir annexé sa propriété à une autre qui était louée, ces pertes semblerait découler du choix qu'il a fait. Si M. Derrickson avait subi des pertes que n'aurait pas compensées la valeur accrue du terrain du centre commercial, l'indemnité aurait dû être calculée en fonction des avantages et des inconvénients de la transaction globale. En fin de compte, M. Derrickson a été indemnisé pour son terrain, à raison de 90 000 $ l'acre, comme s'il en avait perdu totalement l'usage. Voilà qui me paraît une évaluation imprécise de la perte puisqu'on ne tient pas compte de la transaction dans son ensemble. Je pense que si on l'avait fait, la bande aurait fort bien pu bénéficier d'une partie de ces fonds qui lui revenaient et, à titre de gestionnaire principal de la bande, le chef aurait dû avoir une vue plus éclairée dans la présente affaire. Les membres du conseil ne doivent pas être indûment pénalisés simplement parce qu'ils sont titulaires d'une charge, mais vis-à-vis leurs électeurs, leur conduite doit être irréprochable.

Le morcellement du lot de Noll Derriksan

M. Noll Derriksan a reçu environ 60 000 $ pour trois acres qualifiées de terres résiduaires ou restantes par le conseil. D'après les négociateurs provinciaux par contre, aucune indemnisation ne se justifiait. Le morcellement est intervenu en raison de la construction du chemin East Boundary à travers les lots 33 et 34, situés à l'extrémité nord-est de la réserve nº 9. Avant la construction de la route, les trois acres formaient une partie distincte des propriétés de Noll Derriksan. Le terrain en question est un affleurement rocheux (et apparemment inutilisable) situé au pied du mont Boucherie. M. Brian Eli était conseiller lorsque les négociations avec les détenteurs ont été menées. Il a précisé à la Commission que Ron Derrickson et lui-même étaient les principaux responsables des négociations concernant la réserve nº 9. Il a négocié avec Noll Derriksan l'indemnité pour ce morcellement. Il n'était pas certain si Ronald Derrickson était intervenu dans l'affaire. M. Eli a témoigné que le terrain n'était qu'un tas de roches et qu'il ne pouvait se rappeler avec exactitude comment on en était arrivé à déterminer la valeur du terrain. Cependant, il a indiqué que l'indemnité versée dans ce

cas-ci était compatible avec la politique du conseil concernant les terres morcelées:

> [Traduction]
> R Notre position était que peu importait qui était le détenteur, nous procédions d'après les propriétés, les limites de terrain, et nous avons agi comme nous l'avons fait dans la réserve nº 10. Nous avons seulement continué de l'appliquer à la réserve n 9 de façon continue. Nous ne nous sommes jamais écartés de notre politique ou orientation initiale. Je ne peux même pas dire qu'il s'agissait d'une politique; ce n'était que la voie que le conseil suivait.
> (Transcription, Vol. LXIII, p. 9298)

Contre-interrogé par l'avocat de l'ancienne direction, il a signalé que la valeur attribuée aux trois acres correspondait au plus bas échelon des valeurs pour les terres des réserves nºs 9 et 10 dans le cadre des négociations liées à la route.

La politique ou position du conseil concernant l'indemnisation des détenteurs pour le morcellement des terres ne s'applique pas tout à fait à la présente situation étant donné qu'il n'y a pas d'autres terres de détenteur attenantes à la partie sectionnée. M. Eli ignorait si Noll Derriksan demeurerait propriétaire de la terre ou s'il la céderait à la bande. Cependant, il m'a semblé que, peu importe qui possède ladite terre, celle-ci n'a que peu d'utilité ou de valeur. Il est difficile de comprendre comment une route qui passe devant un «tas de roches» pourrait diminuer la valeur de la propriété. Pourquoi alors le conseil a-t-il accepté de verser une indemnité de 60 000 $? La seule justification offerte par M. Eli est que la politique du conseil était appliquée de façon uniforme. L'avocat de la Commission a interrogé M. Eli concernant la décision de reconnaître le «tas de roches» comme terre restante, et de verser une indemnité à Noll Derriksan pour celle-ci. Voici un extrait de l'interrogatoire :

> Q Another one I would like to have you look at is Map # 10, and if I have it right, that's the one that you spoke of yesterday as a rock pile?
> A Yes.
> Q Now, looking at that, that's right on the boundary of the Reserve, isn't it?
> A Yes. That's East Boundary.
> Q East Boundary Road?
> A Yes, East Boundary and east of I.R. 9.
> Q Okay. And then you see on the Map # 10, you see the road going around the rockpile?
> A Yes.
> Q Now there are two, there are actually two parcels of land there?
> A Yes.
> Q And one of those is approximately two acres of land, and one is a little under one acre of land, I think, if my information is correct. Do I have that correctly?

A I will have to go on your — I don't have —
Q Okay, if you will take that for the time being?
A Yeah.
Q And one, the note has 2.04 and the other has .97. Now, is that land good for anything?
A If you blast the rock, I guess.
Q Pardon me?
A If you blast the rock and sell it, I guess.
Q But other than that it doesn't have a high commercial value?
A No.
Q Now, I understand that there was approximately $60,000 paid for that particular severance?
A I couldn't recall unless I seen the documentation.
Q Okay.
A To refresh my memory.
Q But if you take my word for it for the time being my note is $60,200 for that parcel of land.
A Yeah. . . .
Q Okay. So what you have got is a pile of rock —
A And nobody wants it.
Q Nobody wants it, and it costs $60,000?
A Yeah. Nobody wants it other than the Band, I should say.
(Transcripts: Volume LXIII, pp. 9303–9304, 9308)

Résumé

Le tas de roches dont j'ai parlé hier est situé sur le chemin East Boundary, en plein sur la limite de la réserve. Il y a là deux parcelles de terrain, l'une de 2,04 acres et l'autre de 0,97 acre. Si vous dynamitez la roche et la vendez, vous pourrez peut-être retirer quelque chose de ces terres. Personne n'en veut, à part la bande, je devrais dire.

Il ne m'est pas évident que quelqu'un convoiterait ce terrain fort peu attrayant à moins qu'il ne recèle un gisement de platine! Il me semble pour l'instant inutilisable et j'ai du mal à imaginer l'utilisation économique qu'on pourrait en faire dans l'avenir. L'indemnité de 60 000 $ versée pour ces parcelles de terrain me semble injustifiée.

Les conséquences des indemnités versées pour les terres morcelées

Comme on l'a mentionné plus tôt, les négociateurs provinciaux ne considéraient ni le «tas de roches» ni le terrain de 1,25 acre de Ron Derrickson comme étant des terrains restants. Leurs calculs du règlement global ne prévoyaient pas d'indemnité pour ces terrains. Le conseil n'était pas lié aux calculs détaillés du Ministère. Toutefois, le conseil se fondait sur le même chiffre global lorsqu'est venu le temps de négocier avec les détenteurs et les locataires. S'il s'était contenté de répartir la somme globale entre les différents détenteurs et locataires suivant les calculs du Ministère, il n'aurait pu verser les deux indemnités. Lorsqu'il a témoigné, Ron Derrickson a expliqué comment on avait trouvé de l'argent pour indemniser les détenteurs en sus des sommes

prévues par le Ministère. Il a expliqué que sur certains points, dans le règlement global, le conseil jouissait d'une grande latitude. Par exemple, s'il pouvait négocier efficacement avec les différents locataires et satisfaire leurs demandes en déboursant moins d'argent, il en resterait à d'autres fins. Les demandes des locataires concernaient des dommages matériels ou des perturbations causées par les travaux de construction. Le Ministère a reconnu ladite situation et a prévu dans le règlement des fonds pour payer les dommages causés aux aménagements sur les terres louées. Si la bande pouvait s'entendre avec les locataires pour moins, ou si, par le truchement de son entreprise de construction, elle pouvait faire effectuer les travaux nécessaires à un coût inférieur à celui estimé par le Ministère, il resterait alors peut-être un peu d'argent. Comme l'a indiqué Ron Derrickson :

> [Traduction]
> Eh bien, c'est ce que j'essaie de dire. Tout le monde s'arrête au fait qu'il y a eu des estimations faites, et que nous aurions dû les respecter. Je n'aurais jamais accepté ça. Je n'aurais jamais accepté cela, parce que ça nous aurait fait perdre du terrain dans les négociations. Le fait est qu'on avait un chiffre global, un chiffre qui couvrait tout. Maintenant, si on arrivait à négocier les améliorations de façon efficace, et à négocier les prix avec les détenteurs, et ainsi de suite, il resterait quelque chose pour la bande à la fin.
>
> (Transcription, Vol. LXVI, p. 9911)

Les fonds additionnels dépensés pour payer ces indemnités de morcellement à Ron Derrickson et à son frère Noll Derriksan ont diminué la somme destinée à la bande en général. Compte tenu de toutes les circonstances, je ne crois pas que le versement d'une indemnité pour ces propriétés était juste pour les autres membres de la bande.

Une source possible d'argent pour payer les indemnités dues pour les parties restantes était les fonds excédentaires découlant des négociations de la bande avec différents locataires. Par exemple, le ministère de la Voirie avait accepté que la bande négocie avec le locataire qui faisait affaires sous la raison sociale Park Mobile Home Sales Ltd. et que des fonds soient ajoutés à cette fin à la somme globale. Il a en outre été convenu que si une somme inférieure satisfaisait les demandes d'un locataire en particulier, la bande pouvait utiliser les fonds excédentaires pour indemniser les détenteurs de terres morcelées reconnues par la bande, mais non par le ministère de la Voirie.

Le parc pour maisons mobiles exploité par Park Mobile Home Sales Ltd. a été vendu avant le début des travaux de construction. Le nouveau locataire, M. John Ross, a comparu devant la Commission. Il a indiqué qu'il négociait toujours avec le conseil de la bande concernant une indemnité pour des dommages qui auraient été causés à son entreprise par les travaux de construction. M. Ross a déclaré que la bande avait fait certains travaux pour lui. Il s'agissait d'une condition de l'entente

conclue entre le gouvernement provincial et la bande de Westbank que, en échange de la somme globale reçue du Ministère, la bande obtiendrait les quittances nécessaires de tous les détenteurs et locataires. Si M. Ross a toujours des demandes en souffrance, il se peut que la bande doive utiliser ses fonds pour les régler. Si l'argent supplémentaire pour endemniser les détenteurs de terres morcelées venait de cette partie du fonds global, pareille allocation pourrait avoir une incidence négative sur les finances de la bande.

Une autre source «de fonds supplémentaires» aurait pu être l'argent restant des projets de construction qui relevaient de la bande. Par exemple, celle-ci a reçu de l'argent pour couvrir les frais de clôturage et de nettoyage. La bande a négocié ces travaux afin de créer de l'emploi et, donc, de mettre de l'argent dans les poches de ses membres. S'il était possible de réaliser des profits, la bande ou son entreprise de construction en bénéficierait. Si l'argent supplémentaire pour payer pour les terres morcelées venait de cette source, cela s'est fait aux dépens de la bande ou de l'entreprise de construction.

Quelle que soit la provenance des fonds dans le règlement final qui ont servi à couvrir les indemnités versées à Ron Derrickson et à Noll Derriksan, ils constituaient une source de bénéfice possible pour la bande. Il est difficile de justifier le versement d'indemnités dans ces deux cas, puisqu'il n'y avait peu ou pas de perte apparente. Le paiement a pu être fait compte tenu de la politique de la bande concernant le morcellement des terres, mais il manquait nettement de logique. À titre de chef de la bande, Ron Derrickson aurait dû songer que d'appliquer la politique de la bande de façon non critique était manquer de jugement dans le cas du terrain de 1,25 acre. En fait, pareille décision risquait de nuire aux finances de la bande.

En demandant et en acceptant le paiement de 112 500 $ pour le sectionnement du lot 15–5, il ne semble pas que Ron Derrickson, à titre de chef, se soit dûment préoccupé des intérêts plus généraux de la bande. Il a plutôt vu la situation avec les yeux de Ron Derrickson, détenteur, et il a réalisé un gain financier fortuit. Compte tenu de sa position, je crois qu'il a nettement manqué de jugement dans la démarche qu'il a suivie. De même, Noll Derriksan, qui a déjà été chef de la bande, aurait dû savoir qu'il réalisait un gain fortuit au détriment de la bande. Je doute que l'ancien chef ait eu une plainte valide à présenter concernant le «manque d'uniformité» du conseil si celui-ci avait refusé de désigner le «tas de roches» comme partie restante sujet à indemnisation. Un paiement nominal de quelque sorte aurait pu être justifié, mais 60 000 $ pour cette parcelle de roches me semble difficile à défendre.

Je ne veux pas critiquer indûment Ronald Derrickson dans la présente affaire, car il a travaillé fort dans les négociations avec le Ministère. Il était souhaitable alors que la bande puisse compter sur une personne

dynamique. C'était, évidemment, à son avantage aussi puisqu'il était un détenteur important dans la réserve nº 9. Peut-être a-t-il inconsciemment pensé que ses efforts dans les négociations devaient être reconnus. Quoi qu'il ait pensé, je crois qu'il a agi sans trop se préoccuper de son rôle au sein de la bande.

Dans n'importe quelle organisation, le premier dirigeant doit toujours avoir conscience de sa position d'influence particulière. Sa conduite doit servir de modèle à ses subalternes. Il doit faire attention de ne pas tirer indûment avantage de sa position. Ronald Derrickson savait sûrement que sa position au sein de la bande exigeait un sens particulier de la mesure. Devant négocier avec son chef, le conseiller Eli était dans une position difficile et le chef devait faire preuve de retenue. Des pressions subtiles peuvent être exercées lorsqu'un subalterne négocie avec un supérieur.

Il nous arrive tous parfois de ne pas vivre selon notre idéal, mais nous ne devons jamais le perdre de vue et nou devons toujours essayer de faire mieux. Les représentants élus, eux, doivent se rendre compte que la réputation de l'organisation dépend d'eux. Leur conduite peut être une force de bien ou de mal. Elle doit sembler se fonder sur des principes et être irréprochable.

L'ancien chef Ron Derrickson n'était pas et n'est pas un homme pauvre. Sur les questions économiques concernant la bande, il lui incombait de faire preuve de probité et d'un grand sens de la mesure. Toute dérogation à ces principes pouvait miner l'estime dans lequel l'administration de la bande doit être tenue.

Il importe tout particulièrement aujourd'hui que les membres de l'administration observent des normes de conduite élevées. Le gouvernement du Canada envisage depuis quelque temps de donner plus d'autonomie aux autochtones. C'est là une orientation souhaitable. Si l'indépendance doit prospérer, il faut être sûr que les élus dirigent les affaires suivant des principes élevés. S'ils donnent l'impression que c'est là un moyen de s'enrichir, ils peuvent nuire de façon incalculable à l'avènement de l'autonomie gouvernementale. L'exercice du pouvoir doit être perçu comme s'effectuant dans l'intérêt de l'électorat et non dans celui des élus.

J'ai été quelque peu déconcerté par le témoignage d'une personne membre du groupe politique opposé à l'ancien chef Derrickson. Cette personne a déclaré que d'après elle, les pouvoirs prévus à l'article 60 de la *Loi sur les Indiens* (concernant la gestion des terres) pouvaient être confiés à l'administration actuelle, mais doutait qu'il ait été sage de faire confiance à l'ancienne direction. Au départ, j'ai pensé qu'il s'agissait d'une affirmation manquant de logique et sentant la partisanerie. Mais, à la réflexion, j'ai conclu qu'il y avait peut-être une leçon à tirer de l'expression d'un tel sentiment. Il trahit un manque de

confiance envers l'administration que je trouve inquiétant. Mais, si les électeurs perçoivent un manque d'impartialité dans la conduite de la gestion, de tels sentiments peuvent être compréhensibles, même s'ils ne devraient pas exister. Dans toute organisation, il y a des divisions politiques, mais cela devient intolérable lorsqu'il faut s'inquiéter de la probité d'une administration. Pour ma part, les paiements faits pour le morcellement des terres m'inquiètent parce qu'ils peuvent soulever des questions à l'égard de la conduite et des motifs de l'administration. C'est quelque chose qu'aucun gouvernement ne peut se permettre.

Le leadership indien est de plus en plus scruté à la loupe. Est-ce que le nouvel ordre remplacera adéquatement l'orientation antérieure tracée par le Ministère? Les électeurs peuvent-ils avoir le sentiment que leurs intérêts seront dûment pris en compte? Assistera-t-on plutôt à la tyrannie de la majorité ou des personnes au pouvoir? Ce sont là des questions tout à fait légitimes, et tant qu'on entretiendra des doutes à l'égard de l'administration indienne, il y aura un ralentissement correspondant dans les progrès réalisés vers une autonomie gouvernementale efficace. Je serais désolé que des obstacles se dressent sur ce qui me semble une avenue prometteuse. Toute action qui risque de soulever des doutes quant à la probité de l'administration locale est susceptible d'entraver les progrès réalisés vers l'autonomie gouvernementale.

La modération et un sens aigu des responsabilités sont les qualités que doivent absolument posséder les dirigeants des bandes indiennes d'aujourd'hui. Ces derniers sont le point de mire de leurs collectivités et leurs actions doivent être au-dessus de tout soupçon. Il ne faut pas que l'on puisse douter de leur capacité de gouverner.

L'ancien chef Derrickson a cité devant moi des mots fort éloquents de Theodore Roosevelt, ancien président des États-Unis. Ce dernier disait essentiellement qu'il valait mieux travailler avec acharnement pour réaliser de grandes choses que languir par manque de témérité. Je suis d'accord avec l'ancien chef que ce sont là des sentiments très nobles, mais je pourrais également lui recommander de se renseigner sur un prédécesseur de Roosevelt, le général George Washington. Bien qu'il ait été à ses premières années un spéculateur assez audacieux concernant les terres à l'ouest des Allegheny, il était très sensible à la nécessité d'être un exemple de bonne conduite pour ses compatriotes. Ce sens des responsabilités chez un leader est un exemple que les gestionnaires de la bande et tous les représentants élus devraient suivre.

Dans cette affaire du morcellement des terres, je ne qualifierais pas les actions du chef d'abus de pouvoir grossier. Je dois cependant dire que je trouve sa conduite plutôt décevante. Je crois qu'il aurait pu et qu'il aurait dû faire mieux. Il a été injuste envers M. Eli, envers la bande et, en fin de compte, dans le sens le plus large du terme, envers lui-même. Voilà qui ne manque pas de soulever le genre de commentaires peu édifiants faits par le soi-disant «comité d'action». Je pense que, à

la réflexion, M. Derrickson s'apercevra qu'il a enfreint la norme à laquelle les gestionnaires de la bande devraient adhérer. Ce manquement a pu, dans une large mesure, être inconscient, mais il devrait constituer un exemple salutaire pour les successeurs de M. Derrickson de façon à éviter dorénavant que la conduite des représentants élus ne donne prise à aucune critique ou controverse susceptible d'entraver l'avènement de l'autonomie gouvernementale.

Chapitre 10

Contrats de construction de routes

Par suite de l'amélioration proposée de la route 97 dans la vallée de l'Okanagan, la bande indienne de Westbank a participé au début des années 1980 à une série de négociations avec le ministère des Transports et de la Voirie de la C.-B. concernant la construction de routes dans les réserves Tsinstikeptum nos 9 et 10. Ces négociations ont mené à la signature d'ententes par la bande, le ministère des Affaires indiennes et le ministère de la Voirie, ententes portant sur différents aspects de l'indemnisation ainsi que sur des arrangements spéciaux liés à la construction.

M. Ronald Derrickson était alors chef de bande. Il a affirmé que durant les négociations concernant les routes, il cherchait à obtenir autant de travaux de construction qu'il le pouvait pour la bande et ses membres. La bande a réussi à obtenir des contrats pour certaines parties des travaux de construction liés aux routes dans les deux réserves. Par exemple, la bande a été payée pour effectuer des travaux préliminaires de déblaiement et de débroussaillement dans la réserve no 10. Pendant le projet d'amélioration de la route, WIBCO Construction (WIBCO), une entreprise de construction appartenant à la bande, a été créée pour mener des travaux généraux de construction et ceux liés à la route. M. Derrickson a dit que l'entreprise a commencé ses opérations à la fin de 1982. En ce qui concerne les travaux de la route dans la réserve no 9, la bande ou WIBCO ont entrepris un certain nombre de projets, notamment des travaux de déblaiement, de clôturage, de construction d'une route secondaire et de drainage. En plus de ces travaux, la bande ou WIBCO cherchait à obtenir d'autres contrats afin de réaliser des bénéfices et de créer des emplois pour les membres de la bande. Le chef Derrickson a dit qu'il était toujours d'accord pour faire travailler les membres de la bande afin de favoriser l'esprit d'entreprise chez ceux-ci. Il était également souhaitable pour l'entreprise de construction de la bande de faire ses preuves pour lui permettre de mener à bien des contrats plus variés à l'avenir.

Ronald Derrickson a, au cours des années, pris part à de nombreuses entreprises commerciales, y compris dans le domaine de la construction. Il s'est intéressé à l'aménagement foncier et a travaillé au lotissement de Lakeridge Park. Dans une plus large mesure que la plupart des membres de la bande, il savait comment des contrats pouvaient être octroyés et s'occupait en général des contrats liés au projet d'amélioration de la route.

Les preuves présentées à l'enquête ont montré que M. Derrickson a obtenu des avantages considérables de deux contrats liés à la route, l'un étant un contrat pour l'enlèvement de panneaux et leur relocalisation, surtout dans la réserve nº 10, l'autre contrat visant le détournement du ruisseau McDougall, dans la réserve nº 9. Chacun de ces projets était d'une valeur brute d'environ 100 000 $. Tout au long des négociations et durant l'exécution de ces contrats, M. Derrickson occupait le poste de chef de la bande indienne de Westbank. Il était nécessaire d'examiner la participation personnelle de M. Derrickson à ces contrats, dans le contexte d'une possibilité d'abus de pouvoir.

Il semblerait que M. Derrickson s'occupait d'une entreprise comme celle de la bande, c'est-à-dire qu'il obtenait et menait à bien des contrats liés à la route. Il a joué un rôle de premier plan dans les négociations générales avec le ministère de la Voirie concernant les modalités de transfert à la province de terres de réserve aux fins de la route. Dans le contexte des lois sur les valeurs mobilières, par exemple, il serait considéré comme un «initié» qui connaissait le domaine et les gens chargés des négociations. Compte tenu de sa situation, il devait faire particulièrement attention pour éviter tout conflit d'intérêts possible qui pourrait donner lieu à des allégations d'abus de pouvoir.

Le contrat relatif aux panneaux

Dans la réserve nº 10, les travaux de construction de la route ont commencé en 1981. Par suite de discussions avec le ministère de la Voirie, la bande indienne de Westbank a obtenu un contrat pour la plupart des travaux initiaux de déblaiement des sites. Le contrat principal avait été confié, par voie d'adjudication, à Cantex Engineering and Construction Ltd. (Cantex), une entreprise de construction établie tout près, à Penticton. Conformément à la pratique habituelle, Cantex a engagé des sous-traitants pour effectuer différentes parties de ce grand projet. Il fallait notamment relocaliser un certain nombre de panneaux d'affichage le long de la nouvelle route, dans la réserve nº 10. Comme la route principale devait être élargie et que des talus antibruit devaient être construits à certains endroits, les panneaux devaient être relocalisés. Dans certains cas, il fallait les élever de sorte qu'ils puissent être vus au-dessus des talus. Le contrat de sous-traitance pour ce projet en particulier a été obtenu par M. Mervin Fiessel de Kelowna, un ami de longue date et associé de l'ancien chef Derrickson. Le chef Derrickson a dit avoir aidé M. Fiessel en lui fournissant le soutien financier nécessaire pour lui permettre d'être admissible au contrat. En raison d'une rupture conjugale et d'échecs commerciaux, M. Fiessel se trouvait alors en mauvaise situation financière. Il devait également une somme d'argent considérable à M. Derrickson. On m'a dit que ces dettes sont survenues lorsque M. Fiessel n'a pu fournir sa part à des entreprises dans lesquelles il était associé à M. Derrickson. Il a déclaré qu'il devait «une somme énorme» à M. Derrickson. L'avocat de l'ancienne direction de la bande a contre-interrogé M. Fiessel comme suit :

Q Mr. Fiessel, over the last number of years, probably 10 years or more, you have been involved in a number of business transactions with Ron Derrickson?
A Yes.
Q And you are still involved in a number of business transactions with Ron Derrickson?
A Yes, yes.
Q And during that period of time, you have been involved in not just one or two business projects, but probably multiple business projects, is that correct?
A Yes.
Q Louder?
A Yes.
Q Now, during the 1981/82 period of time when this particular contract was being handled, you chose to handle this particular contract by depositing the funds into an account, which is referred to as Salmon River Ranches?
A Exactly.
Q And that was an account that was controlled, in effect, the signing officer was Ron Derrickson?
A Right.
Q Now, could you tell me without going into a lot of detail as to why you chose that particular route at that point in time?
A The reason I chose that is the Royal Bank of Canada, we had a number of properties together and the interest payments were due and coming out of Ron's Salmon River account. At that point I was going through a divorce and everything that I was working on is basically gone into his account and my wife was trying to attach everything of mine.
Q So you were using that particular business account for business transactions because of this particular domestic situation that you were in?
A Domestic and also Ron was carrying the properties we had together.
Q Now, when you say carrying, was there monies owed by you, personally, to Ron Derrickson as a result of business transactions that you were involved with?
A Yes, a tremendous amount.
Q And what you were trying to do was you were endeavouring to repay Ron Derrickson those monies that you owed him?
A Right.
Q And, in effect, you received credit for those monies?
A Right.
Q With Ron Derrickson?
A Right.

(Transcripts: Volume LXXIV, pp. 11095–11097)

Résumé

Depuis plus de 10 ans, j'ai participé à des transactions commerciales avec Ron Derrickson. En 1981–1982, quand j'ai participé au contrat des panneaux, j'ai déposé des fonds dans le compte Salmon River Ranches qui était contrôlé par Ron Derrickson. C'était pour éviter que ma femme prenne tout ce qui m'appartenait et aussi parce

qu'à l'époque, Ron Derrickson et moi-même devions de l'argent à la Banque Royale en raison d'une entreprise commerciale que nous possédions ensemble. Je devais d'énormes sommes à M. Derrickson et je m'efforçais de le rembourser. J'ai été crédité par Ron Derrickson de ces sommes que j'avais déposées dans le compte.

Dans son témoignage, M. Fiessel a expliqué comment il a obtenu et exécuté le contrat de relocalisation des panneaux. Il a indiqué qu'il avait conclu un accord verbal avec Cantex pour effectuer les travaux voulus à prix coûtant majoré. La portée du contrat est probablement décrite le plus succinctement dans le témoignage de M. Victor Davies de Cantex lorsqu'il a été contre-interrogé par l'avocat de l'ancienne direction.

Q Mr. Davies, when you state that this was a cost-plus contract, it appears to me that what was happening here was that you hired Mr. Fiessel Construction to act as a supervisor for the relocation of these particular signs, and when you made that agreement with Mr. Fiessel, you must have either discussed or agreed with him certain rates that would be charged for his services and for the services of other people that he'd require, is that correct?

A I personally didn't, but I believe our supervisory people on staff would have agreed with him what his hourly rate would be as a supervisor, plus what his hourly rate would be for the labour that he supplied.

Q Yes, and the equipment that he supplied?

A Yes, generally, if there was any supplied by him, yes.

Q And you assume that because you look at the invoices and that's the way it was billed and that's the way it was paid by your company and certainly you wouldn't have asked him to bill it that way and you wouldn't have paid it in that manner if that wasn't the nature of the agreement between yourself and Mr. Fiessel?

A Yes.

Q So when you go back and review those documents, it indicates to you that someone in your company made an agreement with Mr. Fiessel to supervise and to pay those rates that were set out in the various invoices?

A To supervise and employ the people to do the work; to do it all as a collective unit.

Q Now, Mr. Davies, then your company, in turn, was paid, according to what you have been able to determine from your research, by the Department of Highways for this particular work?

A That's correct. We would have submitted those daily time cards or chits, if you will, that were turned in, we would have submitted those to the Ministry for their approval.

(Transcripts: Volume LXXIV, pp. 11076–11077)

Résumé

Il s'agissait d'un marché en régie intéressée dont la supervision était assurée par des membres de mon personnel. C'était là la nature de l'entente conclue entre moi-même et M. Fiessel. Il devait engager et superviser les gens pour faire le travail. Ensuite, notre entreprise était payée pour ces travaux par le ministère de la Voirie.

M. Fiessel faisait régulièrement parvenir des factures à Cantex pour la main-d'oeuvre et le matériel utilisés pour les travaux. Cantex lui remettait un chèque en retour. Ces chèques étaient déposés au compte bancaire de Salmon River Ranches, détenu par Ronald Derrickson à la succursale de Kelowna de la Banque Royale. La valeur totale des chèques déposés dans ce compte et émis pour le projet relatif à la route s'élevait à environ 100 000 $. Les dépenses engagées pour la réalisation du contrat ont été payées à partir de ce compte. En d'autres termes, ce compte servait apparemment de compte pour le contrat. Les bénéfices tirés des travaux s'élevaient à environ 40 000 $, selon le témoignage de M. Fiessel. M. Fiessel a dit, lors d'un contre-interrogatoire par l'avocat de l'ancienne direction, qu'il n'avait rien reçu de Salmon River Ranches pour ses services, mais que les sommes qu'il a reçues et déposées au compte de Salmon River Ranches ont été utilisées pour rembourser ce qu'il devait à M. Derrickson. Même si M. Fiessel semblait être l'entrepreneur, les questions financières liées au contrat étaient réglées au moyen de ce compte de l'ancien chef Derrickson.

M. Derrickson a été interrogé au sujet du contrat de relocalisation des panneaux et de la raison pour laquelle les sommes qui s'y rapportaient ont été déposées à son compte de Salmon River Ranches :

> [Traduction]
> Q À un moment donné, comme nous l'indique la preuve — probablement à l'automne 1981 — certains fonds ont été déposés dans un compte de Salmon River Ranches par M. Fiessel.
>
> Étiez-vous alors au courant de cela? Que ce compte était utilisé par M. Fiessel?
>
> R Oui. Il ne les a pas déposés dans le compte. Lorsqu'il a obtenu le contrat de Cantex — en autant que je me souvienne, vous savez, et c'est tout ce que je peux vous dire c'est ce dont je me souviens — Merv a conclu un accord, ou un contrat avec un gars du nom de Peter Doyle, qui était le directeur général de Cantex à ce moment-là.
>
> Peter Doyle a donné — il a discuté de ce contrat avec Peter Doyle et l'a obtenu, et alors Merv était — sa situation financière ne lui permettait pas de réaliser le contrat lui-même, d'après ce que je me souviens, et il est donc venu me voir; pour savoir si je voulais financer le contrat.
>
> Bon, vous savez, à ce moment-là, vous savez, j'étais très content de financer le contrat parce que je voulais sauter sur les bénéfices parce qu'il me devait beaucoup d'argent.
>
> (Transcription, Vol. LXXV, p. 11170–71)

Cantex n'était pas au courant de la participation de Ronald Derrickson dans cette affaire, pas plus que les membres de la bande indienne de Westbank. Pour tout le monde, il semblait que M. Fiessel était la seule personne concernée, étant donné qu'il gérait le contrat et recevait les chèques payables à son nom. Il a pris des arrangements pour que des journaliers travaillent au projet et a réuni l'équipement et le matériel nécessaires. Le seul indice de la participation de M. Derrickson

était le fait que les chèques reçus par M. Fiessel pour le contrat étaient déposés dans le compte de Salmon River Ranches. L'ultime bénéficiaire du contrat était, évidemment, M. Derrickson grâce à ce compte de banque. M. Derrickson était un bénéficiaire anonyme. Ce n'est qu'une fois que les preuves ont été présentées à la Commission que l'ensemble des faits entourant ce contrat ont été rendus publics.

Ronald Derrickson a dit que durant les négociations concernant la route, il avait cherché à obtenir pour la bande un contrat de relocalisation des panneaux, mais qu'il n'y était pas parvenu. En réponse aux questions posées par son avocat, M. Derrickson a décrit ce contrat :

> [Traduction]
> R Le seul lien que j'avais avec ce contrat d'enlèvement des panneaux, c'est que lorsque nous négociions avec le ministère de la Voirie, nous avions demandé que la bande obtienne ce contrat, et lorsque le contrat a été adjugé, ils nous avaient laissé de côté; nous étions furieux, mais il n'y avait rien à faire.
> Q Je voudrais revenir en arrière et revoir cette question un peu plus en détail, M. Derrickson. Lorsque vous dites «nous», vous, en tant que chef, et les conseillers négociez avec le ministère de la Voirie, et vous vouliez que cette partie des travaux — c'est-à-dire enlever les panneaux et les remettre ailleurs — soit incluse dans les travaux devant être effectués par la bande indienne de Westbank?
> R Non seulement cela — oui, mais non seulement cela, nous demandions que le projet concernant la route soit réparti en petits contrats, de sorte que nous puissions être admissibles, selon notre cautionnement, à assumer certains des contrats plus petits dans la réserve, mais nous n'avons jamais rien eu.
>
> La seule chose que nous avons eue c'est le contrat de défrichage et de débroussaillement.
>
> (Transcription, Vol. LXXV, p. 11169)

M. Derrickson a dit que lorsque le contrat principal avait été accordé à Cantex par le ministère de la Voirie, il n'a pas entrepris de discussions avec Cantex pour la sous-traitance des travaux. Il a dit que si quelqu'un du conseil avait fait des démarches auprès de Cantex afin d'obtenir du travail pour les membres de la bande, ça aurait probablement été Brian Eli. Le procès-verbal du conseil de bande daté du 9 novembre 1981 contient une brève mention des démarches à faire auprès de Cantex concernant la relocalisation des panneaux routiers. Au point 5 du procès-verbal, on trouve ce qui suit :

> [Traduction]
> En ce qui concerne la relocalisation des panneaux routiers, un accord doit être négocié avec Cantex pour employer les membres de la bande comme main-d'oeuvre.

Rien n'indique que des mesures aient jamais été prises pour obtenir un sous-contrat de Cantex pour la bande. J'ai trouvé ceci quelque peu surprenant puisque M. Derrickson a déclaré qu'il s'efforçait toujours

d'obtenir des emplois pour les membres de la bande. Comme nous l'avons vu, M. Fiessel a obtenu ce contrat de sous-traitance pour la relocalisation des panneaux. Selon les factures présentées par M. Fiessel à Cantex, il a commencé les travaux le 11 novembre 1981. L'avocat de la Commission a interrogé M. Fiessel concernant le sous-contrat obtenu de Cantex :

Q How did you meet or come to get hold of that contractor?
A How did I get a hold of Cantex?
Q Yes, what was the origin of the contract?
A Well, I was around while the negotiations on the highways were going and I knew they were — the sign contracts were coming up and I think Brian Eli said, why don't you go over there and maybe get a job with Cantex, you know, raising the signs or moving the signs. I went over to Cantex yard, which was on Boucherie Road; they had a trailer set up there and I met a fellow, the supervisor, and asked them if there was anything in the construction end of it.
Q Yes?
A And that's how the deal was actually consummated. He drove me through the site and looked at the signs and asked me to give him sort of a ball park figure to move the signs back, I think it was 20, 30, 40 feet, in that neighbourhood.
Q Who was the person you dealt with?
A Pete Doyle.
Q And was he at that time associated with Cantex?
A Yes.
Q Was there any requisite or stipulations with regard to using Band labour in the original negotiations with Cantex?
A Basically, I don't believe there was, I can't remember at all.
Q This was all done orally, was it?
A Yes, it was.
Q Nothing was, as far as the original contract was concerned, nothing was committed to writing at all?
A Nothing at all.

(Transcripts: Volume LXXIV, p. 11081)

Résumé

Je savais que des négociations étaient en cours au sujet de travaux de voirie et Brian Eli m'a dit que je pourrais obtenir un emploi chez Cantex afin de déplacer des panneaux. Je me suis rendu chez Cantex et j'ai conclu un accord. J'ai convenu de déplacer les panneaux. C'est à Pete Doyle chez Cantex que j'ai eu affaire. Les premières négociations ne comportaient aucune condition concernant l'utilisation de membres de la bande comme main-d'oeuvre. Rien, en ce qui concerne le contrat original, n'a été consigné par écrit.

M. Fiessel a dit que certains membres de la bande ont travaillé au projet de temps en temps. Leurs salaires ont été payés par la bande. La bande ne semble pas avoir été remboursée par M. Fiessel ou Salmon River Ranches (M. Derrickson) pour ces salaires. Dans son témoignage, M. Fiessel a dit ce qui suit :

Q And you deposited those cheques, or you caused those cheques to be deposited to a bank account known as the Salmon River Ranches band account?
A That's true.
Q Now, the expenses, or certain expenses, were paid out of the Salmon River band account?
A All of the expenses, I believe.
Q Now, I want to deal with specifically wages that were paid to Band members who worked on the job.
A Okay.
Q Now, how was that handled administratively?
A Administratively, it was — Brian came to me and asked me if I could use some local Native people to work on the signs. And I said, well, I had a pretty full staff that was with me on a daily basis, and I said anytime I could use a Native person, I would definitely use them. During the course of the whole sign contract, once we got into the higher removals, I couldn't get hardly anybody to work on them, because we were using scaffolding up to 40, 50 feet high.

Robert was basically the bravest guy to go up there. I know there was a couple that we used, and my agreement was with Norm Schwartz that any of the Band members that I used that he would keep track of it and bill Salmon River Ranches for me, whenever we used a member and then he would bill and I just handed the bills right to Barb De Schutter. . .

(Transcripts: Volume LXXIV, p. 11084)

Résumé

J'ai déposé les chèques au compte bancaire Salmon River Ranches qui servait à payer toutes les dépenses. Brian est venu me voir et m'a demandé si je pouvais employer des autochtones pour exécuter les travaux. J'ai dit que si je le pouvais je les utiliserais, mais ce serait difficile en raison de la nature du travail. L'entente convenue avec Norm Schwartz portait que si j'employais des membres de la bande, il en tiendrait compte et enverrait la facture à Salmon River Ranches. J'ai remis les factures à Barb De Schutter.

Au moins trois membres de la bande ont été engagés de temps à autre pour le contrat, à des taux variant de 5,00 $ l'heure à 6,50 $ l'heure, et on a dit que le montant total des salaires versés par la bande pour ce projet s'élevait à environ 1 000 $. M. Fiessel demandait 15 $ l'heure par homme à Cantex. C'était un contrat de surveillance dans le cadre duquel M. Fiessel obtenait les services de journaliers et supervisait l'enlèvement et la relocalisation des panneaux. Il a ensuite demandé des honoraires pour son temps et une surcharge pour la main-d'oeuvre qu'il employait. Je crois que ce contrat peut être bien décrit comme un contrat à prix coûtant majoré et d'après ce que je comprends, c'est ainsi que M. Fiessel le percevait. D'après les profits réalisés, il est évident qu'il aurait été avantageux pour la bande d'obtenir ce contrat.

Ron Derrickson a dit qu'il n'avait aucun lien direct avec l'obtention d'emplois pour les membres de la bande dans le projet lié aux panneaux

puisque les questions d'emploi étaient habituellement du ressort du conseiller Eli. Je sais fort bien qu'il peut y avoir une répartition des tâches dans toute organisation, mais en ce temps-là, la bande indienne de Westbank n'était pas tellement grande que M. Eli et M. Derrickson devaient travailler tout à fait séparément et indépendamment. M. Fiessel a déclaré que Brian Eli est venu le voir après qu'il a obtenu le contrat, pour lui demander d'envisager d'utiliser des membres de la bande comme journaliers dans le cadre du projet. Ceci était conforme à la politique générale de la bande à ce moment-là — soit de rechercher le maximum d'emplois pour les membres de la bande dans le cadre des travaux liés à la route. M. Fiessel a convenu de faire appel à M. Eli lorsqu'il aurait besoin d'aide pour le projet. M. Fiessel a dit qu'il avait conclu un arrangement avec M. Norm Schwartz, l'administrateur de réserve, selon lequel la bande tiendrait compte des heures travaillées par ses membres, et facturerait ensuite M. Fiessel pour ce montant, plus un 5 p. 100 supplémentaire. M^me^ Linda Grover, qui est chargée de la tenue de livres pour la bande, a été appelée comme témoin. Elle a dit qu'elle avait fouillé dans les dossiers financiers de la bande et n'avait pu trouver aucune preuve que les montants payés par la bande pour les salaires dans le projet lié aux panneaux avaient été facturés ou remboursés. Elle a déclaré que ce genre de question serait (Traduction) «sous la direction du chef et du conseil ou de Norm [Schwartz] qui devait nous dire de les facturer et à qui les facturer . . .» (Transcription, vol. LXXIV, p. 11145). M^me^ Grover a dit qu'elle ne pouvait se souvenir si elle savait, en 1981, que Merv Fiessel détenait personnellement le contrat des panneaux ou s'il travaillait pour la bande. Elle a dit que Merv Fiessel avait souvent effectué des travaux pour la bande. Elle ne savait pas que les sommes payées à M. Fiessel en vertu du contrat de Cantex étaient versées au compte de Salmon River Ranches.

M. Bruce Swite, un membre de la bande indienne de Westbank, a été engagé pendant plusieurs semaines pour le projet de relocalisation des panneaux. Dans son témoignage, il a indiqué qu'il a obtenu l'emploi en téléphonant au bureau de la bande et en parlant à Brian Eli. M. Eli lui a dit de se présenter au site des travaux pour travailler sous la surveillance de M. Fiessel. M. Swite a dit qu'il était payé par la bande indienne de Westbank tout le temps qu'il a travaillé au projet.

À ce moment-là, il n'était pas anormal pour M. Fiessel d'entreprendre des projets pour la bande indienne de Westbank. Il a déclaré, dans son témoignage, qu'en même temps qu'il travaillait au projet de relocalisation des panneaux, il était engagé par la bande pour construire une caserne de pompiers, et avait également fait quelques travaux de construction dans le lotissement domiciliaire de la bande. Toutefois, en ce qui concerne le contrat de relocalisation des panneaux, il est clair que M. Fiessel ne travaillait pas pour la bande, mais plutôt pour son propre compte. Étant donné l'arrangement qu'il avait négocié avec M. Derrickson, on pourrait dire que M. Fiessel travaillait pour M. Derrickson. Ce dernier n'a pris aucune part directe aux négociations

entre M. Fiessel et Cantex concernant le contrat. En fait, toutefois, comme il le finançait et que les sommes versées par Cantex lui revenaient, le contrat, en réalité, était le sien. M. Fiessel était son intermédiaire ou son alter ego.

Tel que mentionné ci-dessus, il semble, d'après le procès-verbal du conseil de bande, que le conseil a envisagé de faire des démarches auprès de Cantex pour obtenir les travaux de relocalisation des panneaux. Le procès-verbal indique que la question a été soulevée et le chef et le conseil aurait donc été au courant de la possibilité d'obtenir du travail pour les membres de la bande à ce projet. Selon M. Fiessel, le conseiller Eli lui a fait savoir qu'il aurait des chances d'obtenir le contrat de sous-traitance s'il soumissionnait. Puisque la bande avait déjà utilisé M. Fiessel comme superviseur pour des projets de construction, il semble que le conseil de bande aurait eu la possibilité de demander à M. Fiessel de travailler pour le compte de la bande en ce qui concerne le contrat de Cantex.

M. Fiessel a dit que sa situation financière ne lui permettait pas d'assumer seul le contrat, et qu'il s'est donc tourné vers Ronald Derrickson pour obtenir un soutien financier. M. Fiessel et M. Derrickson étaient des associés de longue date. M. Derrickson a indiqué qu'il était heureux de l'appuyer parce que M. Fiessel lui devait une somme considérable et que ceci lui permettrait d'être remboursé (supposément en contrôlant les bénéfices du contrat). Comme la participation de M. Derrickson au contrat n'a pas été révélée au public, on pourrait insinuer que son rôle comme bénéficiaire du contrat était intentionnellement caché. Les paiements étaient acheminés de Cantex à M. Fiessel. Aucune somme n'a été tirée de Salmon River Ranches pour payer la main-d'oeuvre de la bande. Les opérations bancaires n'étaient connues que de M. Fiessel et M. Derrickson. Étant donné la position de l'ancien chef, son intérêt semblait nettement contraire à celui de la bande; j'ai donc cru qu'il était nécessaire d'enquêter sur cette transaction. Cela semblait constituer un abus de l'obligation de fiduciaire que le chef avait envers la bande. Un cadre du gouvernement ne peut tirer profit d'une entreprise s'il est en concurrence avec son gouvernement. Il ne peut pas non plus profiter de son poste pour obtenir des avantages financiers qui ne sont pas divulgués.

L'avocat de la Commission a fait valoir que la situation relative au contrat d'enlèvement des panneaux correspond, en général, à une cause entendue en Ontario, *The Queen* v. *Arnoldi* (1893) 23 O.R. 201. Dans cette cause, un fonctionnaire de la Fonction publique fédérale a été accusé du délit de «mauvaise conduite dans l'exercice de sa charge.» Ceci est comparable à l'abus des pouvoirs conférés par une charge, que l'on trouve maintenant à l'article 111 du Code criminel du Canada.

> 111. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans tout fonctionnaire qui, relativement aux devoirs de sa

> charge, commet une fraude ou un abus de confiance, que la fraude ou l'abus de confiance constitue ou non une infraction s'il est commis à l'égard d'un particulier.

L'accusé, Arnoldi, était ingénieur-mécanicien en chef du ministère des Travaux publics. Ses fonctions comprenaient l'embauche d'entrepreneurs, l'obtention de matériel et la vérification des comptes. Un des bateaux qui étaient utilisés pour certaines opérations de dragage lui appartenait en fait. Le bateau avait été enregistré sous un autre nom, apparemment afin de cacher qui en était le véritable propriétaire. M. Arnoldi a reçu des fonds du contrat. Il a été reconnu qu'il n'était pas question de bénéfices excessifs ou de prix surfaits. Les factures ne laissaient pas paraître sa participation au contrat, ce dernier étant adjugé sous un autre nom. À l'audience, Arnoldi a été déclaré coupable de mauvaise conduite, le juge présidant réservant certaines questions à la décision de la Cour divisionnaire.

L'avocat d'Arnoldi à la Cour divisionnaire a soutenu qu'il n'y avait aucune preuve que l'accusé ait, par sa conduite, contrevenu à une de ses tâches et que puisque tous au ministère des Travaux publics savaient ce qui se passait, son intention était juste et honnête. Un membre de la cour a laissé entendre pendant l'argumentation qu'Arnoldi ne pouvait conserver de bénéfices de l'opération pour la même raison qu'il n'est pas permis à un fiduciaire de conserver des profits de son bénéficiaire.

La Couronne a soutenu qu'il ne s'agissait pas d'une question de dommages financiers, mais plutôt d'une mauvaise conduite au détriment du public. Il a été dit qu'en cas de préjudice constituant un abus de confiance ou de préjudice de nature privée, ces questions n'auraient pas un caractère criminel, mais, si elles concernaient le public et constituaient un mauvais exemple pour le public, elles seraient de nature criminelle. Les motifs du jugement à la Cour divisionnaire ont été donnés par deux juges qui ont siégé à l'audition de l'affaire, le chancelier Boyd et le juge Meredith.

Voici ce que le chancelier Boyd a dit (p. 208–9) d'après les recueils de jurisprudence :

> The main facts on which the reserved question of law arises, may be briefly abstracted: An office in the public service of Canada, charged with the expenditure and audit of public moneys, certifies to the justness and accuracy of a series of accounts as for services rendered by contractors with the government, and thereby received for himself payment for these services. The defendant having charge of public dredging in Quebec and Ontario, used his own steam yacht for the purpose of towing the dredges from place to place, and of furnishing them with supplies during the working season, and also used a storehouse of his own in Ottawa for the purpose of housing plant and machinery connected with the dredges during the winter. The steam yacht, a tug, was registered in the name of first one and then another

of the defendant's friends, and accounts were made out in their names for the use of the steam yacht (not including fuel and wages, which were paid in a manner not complained of or objectionable). Accounts for the storage were sent out in the name of a third friend of the defendant. These names were used in order that "newspaper notoriety" might be avoided, and not with a view of making any dishonest gains out of the department. The services were rendered, and no undue gains were made by the defendant.

Upon this statement of facts, it is urged that no criminal offence exists, because it is essential that pecuniary damage should result to the public by reason of the irregular conduct of the officer. But in my opinion the gravity of this administrative transgression is not to be measured by mere ascertained pecuniary results. The defendant was tempted to do what he did by the prospect of gain, — he profited by his own dereliction of duty, and to accomplish his purpose it was necessary to conceal the actual transaction. This was misbehaviour in office, which is an indictable offence at common law.

The duty of the defendant was to audit the special accounts, of which he had personal cognizance as a government official, and to verify their propriety and correctness. He was placed between the contractors and the public represented by the government, in order that the claims of the one might be checked out and the rights of the other protected. This work of public audit (not less, if not more, than that of private audit), must be a real service in which no concealed pecuniary self-interest should bias the judgement of the officer, and in which the substantial truth of every transaction should be made to appear. Publicity is the preservative of free institutions; any scheme which is devised to keep from the public information to which the public is entitled, in so far as it succeeds, is prejudicial to the well-being of the community. Let the defendant's example be followed so that each trusted officer might work for himself and for private ends, then the whole public service would be honeycombed with corruption. . . . (My underlining)

Le chancelier a de plus ajouté (à la p. 212)

Where there is a breach of trust, fraud, or imposition in a matter concerning the public, though as between individuals it would only be actionable, yet as between the King and the subject, it is indictable. That such should be the rule. . .is essential to the existence of the country.

I take the other case cited from the State trials, *Rex* v. *Valentine Jones*, (1807) 31 St. Tr. 257, to be in principle a decision on all fours with the case in hand. The gist of the complaint was, that the defendant being the Commissary General of stores, colluded with one Higgins for the supply of public stores so that he, the defendant, might share the profits with Higgins. There was no charge of exorbitant profit. The only provision made was for sharing a fair mercantile profit. The fact that the scheme was so worked as to result in abnormal profits was treated as only an aggravation of the offence. (See pages 283, 289, 299, 313, 334.)

Therefore I conclude that the element of profit more than ordinary is immaterial, except as a circumstance to be regarded in mitigation

of the defendant's conduct, to which due weight will be given when judgement is pronounced against him.

The gravity of the matter is not so much in its merely profitable aspect as in the misuse of power entrusted to the defendant for the public benefit, for the furtherance of personal ends. Public example requires the infliction of punishment when public confidence has thus been abused, and my judgement is, that conviction should be sustained.

Résumé

Voici les principaux faits qui donnent lieu à la question de droit réservée : un fonctionnaire fédéral, chargé de vérifier les fonds publics, atteste de l'exactitude des comptes ayant trait aux services rendus par des entrepreneurs au gouvernement, et a par la suite reçu lui-même le paiement de services du genre. Le défendeur, étant chargé des opérations de dragage de l'administration publique, a utilisé son propre bateau, ses approvisionnements et son entrepôt pour ces opérations. Le bateau était enregistré au nom d'un premier puis d'un autre ami du défendeur, et les comptes ont été établis à leurs noms pour l'utilisation du bateau. Les comptes concernant l'entreposage étaient au nom d'un troisième ami du défendeur. Ces noms ont été utilisés afin d'éviter la «notoriété publique» et non en vue de réaliser des gains malhonnêtes aux dépens du Ministère. Les services ont été rendus, et le défendeur n'a pas fait de gains indus.

D'après ces faits, il a été soutenu qu'il n'y a eu aucun délit parce qu'il est essentiel pour cela que le public ait subi un dommage pécuniaire par suite de la conduite irrégulière du fonctionnaire. À mon avis, toutefois, la gravité de cette transgression ne se mesure pas simplement d'après des résultats d'ordre pécuniaire. Le défendeur a profité de son manquement au devoir et il a estimé nécessaire de cacher l'opération. Il s'agit d'une mauvaise conduite dans l'exécution de ses fonctions, ce qui constitue un acte criminel.

Le devoir du défendeur était de vérifier les comptes spéciaux. Il se trouvait entre les entrepreneurs, dont il fallait vérifier les réclamations, et le public, dont il fallait protéger les droits. Au cours d'une vérification publique, le fonctionnaire ne devrait se laisser influencer par aucun intérêt pécuniaire personnel. La publicité est ce qui permet de garantir la liberté des institutions; toute tentative de cacher au public les renseignements auxquels il a droit est préjudiciable au bien-être de la collectivité. S'il fallait suivre l'exemple du défendeur, toute la Fonction publique tomberait dans la corruption [. . .] (Je souligne)

Le chancelier a de plus ajouté (à la p. 212) :

Un abus de confiance, une fraude ou une tromperie mettant en cause des particuliers ne serait susceptible que de poursuites civiles alors que, entre la Couronne et un sujet, elle est susceptible de poursuites criminelles.

Je considère que l'autre cause citée *Rex* v. *Valentine Jones*, (1807) se rapporte à l'affaire en question. Le fondement de la plainte était que le Commissaire général des magasins s'était entendu avec le fournisseur des magasins publics pour partager avec lui les bénéfices. Il n'y a pas eu d'accusation de bénéfices exorbitants; il était

> seulement question du juste partage des bénéfices. Le fait que la manoeuvre ait donné lieu à des bénéfices anormaux n'a été considéré que comme une aggravation de l'offense.
>
> J'en conclus donc que l'élément du profit anormal n'est pas pertinent, sauf comme circonstance atténuante dont on pourra tenir compte au moment du jugement.
>
> La gravité de l'affaire ne se rapporte pas tant à l'aspect bénéfice mais plutôt à un abus de pouvoir. Ce pouvoir a été confié au défendeur pour le bien public, mais il s'en est servi à des fins personnelles. Lorsque la confiance du public a ainsi été abusée, il faut imposer une peine pour servir d'exemple. Ma décision est que la déclaration de culpabilité doit être maintenue.

Le juge Meredith, dans le bref jugement concordant, a dit qu'il ne s'agissait pas d'une affaire où la preuve d'un gain indu était nécessaire, et que la preuve que le supérieur du défendeur connaissait les faits ne constituait pas une défense par rapport à l'accusation. Il a déclaré qu'Arnoldi avait été condamné à juste titre de mauvaise conduite.

L'avocat de l'ancienne direction de la bande a soutenu que l'affaire *Arnoldi* était d'une espèce différente parce qu'elle comportait «un élément de tromperie, soit le cas d'une personne ayant fait quelque chose de mal». Il a poursuivi en disant que «Ron Derrickson avait une responsabilité précise [. . .] que ses intérêts personnels n'entraient pas en conflit avec ceux de la bande». L'affaire *Arnoldi* est une cause qui fait jurisprudence en ce qui concerne la norme de conduite exigée des fonctionnaires au Canada. Il est toutefois très douteux que cette affaire s'applique à un chef ou à un membre du conseil d'une bande indienne du Canada parce qu'un tel dirigeant élu n'est pas expressément inclus dans la définition de «fonctionnaire», dans la partie applicable du Code criminel, et la jurisprudence ne permet pas de croire qu'un membre de la direction d'une bande serait considéré comme un «fonctionnaire».

L'affaire *Arnoldi* est cependant très pertinente pour ce qui est de définir les normes que devraient respecter toute personne en position de fiduciaire. L'infraction dont on a accusé Arnoldi datait d'avant le Code criminel. Le code actuel parle plutôt d'abus des pouvoirs conférés par une charge. Dans son mémoire à la Commission, l'avocat du Ministère a soutenu ce qui suit :

> [Traduction]
> Nous suggérons que la Commission envisage de recommander que l'article 112 du Code criminel du Canada soit modifié pour comprendre les chefs, les conseillers et les dirigeants de bandes, dans la section des définitions. Le Code prévoirait ainsi une sanction contre les conseillers, les chefs et les dirigeants de bandes qui abusent de leurs pouvoirs, tel que décrit à l'article 112 du Code criminel.

Je crois que ce mémoire a du mérite. Selon moi, l'avocat se rapportait peut-être plutôt à l'article 111, mais évidemment les articles 112 et 111

concernent tous deux la conduite préjudiciable de fonctionnaires ou de personnes traitant avec des fonctionnaires. Comme l'avocat du Ministère l'a dit, il nous faut un processus plus facile qu'une Commission royale pour régler les problèmes de conflit d'intérêts ou d'abus de pouvoir. Nous devons pouvoir disposer d'un mécanisme simple pour régler ces problèmes qui risquent de survenir plus souvent compte tenu de l'activité économique accrue des bandes indiennes. Il me semble souhaitable que le Parlement prenne des mesures pour changer la section des définitions de la partie pertinente du Code criminel de sorte que le mot «fonctionnaire» comprenne un chef ou un membre de conseil de bande.

Dans l'affaire *Arnoldi*, l'accusé avait caché sa participation aux opérations de dragage afin d'obtenir un avantage financier auquel il n'aurait autrement pas eu droit. Il était responsable de tous les comptes liés aux travaux effectués et assurait donc en fait la vérification de son propre compte. La cour a perçu la fonction de vérification de l'accusé comme un élément aggravant davantage sa tromperie concernant la propriété réelle du remorqueur. Les faits de l'affaire *Arnoldi* sont, de plusieurs façons, semblables à ceux de la participation de Salmon River Ranches au contrat de relocalisation des panneaux. Dans les deux cas, une personne occupant un poste public a reçu un avantage financier pendant qu'elle occupait son poste. Dans les deux cas, on a eu recours à une certaine dissimulation.

L'avocat de l'ancienne direction de la bande a fait valoir que le raisonnement adopté dans l'affaire *Arnoldi* ne pouvait être appliqué à l'affaire de Salmon River Ranches parce qu'il y avait eu divulgation complète. Cependant, on se souviendra que dans l'affaire *Arnoldi*, la Cour avait soutenu que la divulgation aux supérieurs n'était pas une réponse à l'accusation. De toute façon, il n'y a guère eu de divulgation dans le cas présent parce que l'ensemble de la transaction s'est fait sans que les membres de la bande le sachent et prétendument au nom de M. Fiessel. On a fait valoir que puisque la bande avait cherché plus tôt à obtenir le contrat et avait échoué, tout devoir de M. Derrickson envers la bande relativement à ce contrat était terminé. L'avocat a résumé son argumentation comme suit :

> [Traduction]
> Maintenant, si M. Derrickson avait été dans une situation où il se trouvait en concurrence avec la bande et avait conclu cette relation d'affaires avec M. Fiessel, alors je conviens qu'il y aurait probablement eu un conflit d'intérêts, mais ce n'est pas là ce que la preuve a démontré.
>
> Elle a démontré que c'était de l'histoire ancienne pour la bande et que M. Fiessel a obtenu le contrat.

Je n'étais pas tout à fait convaincu que la bande n'aurait pas pu obtenir le contrat. S'il y avait un problème de financement comme l'a indiqué

M. Fiessel, cette difficulté n'aurait-elle pu être surmontée? Mais de toute façon, je ne crois pas que l'accusation dans l'affaire *Arnoldi* reposait essentiellement sur le facteur de la concurrence avec le gouvernement, mais plutôt sur l'utilisation de son poste pour améliorer sa fortune personnelle. Il a tenté de dissimuler son rôle dans des événements en déguisant la propriété du bateau.

Pour Ronald Derrickson, il aurait pu être ennuyeux du point de vue politique, de rendre public le fait qu'il recevait des avantages en vertu de ce contrat. Dans l'affaire *Arnoldi*, on a mentionné qu'une des raisons pour lesquelles différents noms ont été utilisés était d'éviter la «notoriété publique». Je crois qu'il s'agit là d'une caractéristique de nombreux contrats secrets que des noms différents sont utilisés et qu'il y a habituellement une certaine dissimulation. Une telle caractéristique était présente ici, notamment un élément de dissimulation de la transaction réelle. Je peux comprendre que les problèmes matrimoniaux de M. Fiessel l'ait porté à être discret, mais je n'ai vu aucune raison logique pour que le chef Derrickson ne divulgue pas toute la vérité entourant cette affaire.

Il est évident qu'il y a un élément de conflit d'intérêts dans cette affaire. J'ai trouvé curieux que l'on ait omis de s'assurer que les salaires des membres de la bande étaient bien débités du compte de M. Derrickson. On s'attendrait à ce que dans une situation aussi délicate, tant le chef Derrickson que l'administrateur de réserve, M. Schwartz, auraient fait tout leur possible pour qu'il n'y ait aucun malentendu pouvant laisser croire que le chef profitait de la main-d'oeuvre de la bande sans rembourser cette dernière.

Toute cette transaction a été menée de façon très suspecte. M. Fiessel a dit qu'il ne voulait pas ébruiter l'affaire, apparemment afin d'éviter des problèmes avec son ex-épouse. Il avait donc un motif pour déposer les chèques du contrat dans un compte ne lui appartenant pas mais l'inverse était vrai dans le cas du chef Derrickson. Il est évident que si une tierce personne avait su que ces paiements étaient subrepticement acheminés au compte du chef, de nombreuses questions auraient été posées sur ce qui se passait. Ce contrat lucratif aurait pu devenir une source d'excellents revenus pour la bande. M. Fiessel, un ami et associé du chef, l'obtient et le financement est fourni par le chef. Cela semble être un net abus de la responsabilité de fiduciaire d'un dirigeant élu. Du point de vue du chef Derrickson, il me semble qu'il était essentiel qu'il soit très «ouvert» au sujet de cette transaction. Elle aurait dû, au moins, être bien documentée dans le procès-verbal du conseil de bande et il aurait fallu faire savoir clairement à M. Schwartz et à d'autres qu'en fait, ce contrat en particulier était financé par le chef Derrickson. Il m'est difficile de croire que si M. Schwartz avait connu la vraie situation, il n'aurait pas été vigilant pour s'assurer d'un remboursement de Salmon River Ranches. Quelqu'un aurait dû tenir compte scrupuleusement des heures de travail des membres de la bande et aurait dû les

facturer au chef. Comme cette affaire s'est déroulée dans le secret, même le personnel comptable dans les bureaux de la bande ne s'était pas rendu compte qu'il fallait facturer le chef Derrickson. Pour moi, il n'est pas très important que la bande ait subi quelques pertes financières en raison de la confusion entourant le paiement de la main-d'oeuvre — la somme était petite et de telles erreurs ont en soi peu d'importance. Ce qui est beaucoup plus grave, c'est le fait que l'erreur résulte d'une dissimulation délibérée afin de cacher à la bande la vraie nature de la transaction.

Je ne peux que conclure que le chef Derrickson savait qu'on pouvait le critiquer de s'être approprié le bénéfice d'un contrat qui, dit-on, a rapporté des milliers de dollars de profits à M. Fiessel et donc, en fin de compte, à M. Derrickson lui-même.

Si la bande ne pouvait obtenir ce contrat, il était impossible d'y changer quelque chose. Il faut se souvenir qu'en 1981, la bande n'avait pas encore reçu les fonds considérables dont elle disposait après 1983. Les travaux étaient probablement plus élaborés que le déblaiement et le débroussaillage et pourraient avoir nécessité une certaine solidité financière pour assurer la réalisation du contrat. À cet égard, l'ancien chef se trouvait peut-être dans une position financière plus avantageuse que la bande à ce moment-là. Je ne pouvais donc être certain qu'il s'agissait nettement d'un cas où le chef avait retiré cette occasion à la bande et était devenu son concurrent. Néanmoins, la façon dont la transaction a été menée ne pouvait que laisser croire qu'une transaction illégale avait lieu. Il y avait un élément de tromperie dans le déroulement de cette affaire en raison de l'utilisation du nom de M. Fiessel pour masquer la réalité de la transaction. Des avantages appréciables ont été obtenus. La transaction réelle n'a pas été divulguée.

Lorsqu'une personne occupant un poste de fiduciaire obtient les bénéfices d'un contrat, il n'y a peut-être rien à critiquer si le bénéficiaire, que ce soit une personne ou une société, envers lequel le fiduciaire est responsable ne peut assumer le contrat lui-même. En droit des sociétés, on parle quelquefois de «corporate opportunity doctrine» pour décrire l'appropriation injustifiée des profits d'une entreprise. Cette doctrine veut, entre autres, qu'il n'est pas permis à une personne dans une position de fiduciaire d'utiliser cette position au détriement de la personne envers laquelle il a des obligations. L'équité a toujours désapprouvé tout élément de compétition entre un fiduciaire et le bénéficiaire et toute personne dans une position de fiduciaire doit pouvoir justifier les avantages reçus, le cas échéant. Lorsqu'une personne occupe un poste au gouvernement, des règles précises interdisent certains actes, comme l'acceptation d'avantages. Je crois qu'à partir des faits de cette affaire, on aurait pu trouver une preuve *prima facie* d'abus des pouvoirs conférés par une charge si l'ancien chef Derrickson avait fait partie de la catégorie de fonctionnaires visés par l'article 111 du Code criminel. M. Fiessel devait de l'argent au chef

Derrickson. Ce dernier avait de bonnes raisons de souhaiter obtenir le contrat pour M. Fiessel et ainsi se faire rembourser par M. Fiessel une partie de sa dette en souffrance. Il aurait peut-être été admissible qu'il obtienne les bénéfices de ce contrat, mais seulement, à mon avis, si toute l'affaire avait été divulguée, au moins au conseil. La meilleure conduite aurait été d'obtenir le consentement de la bande au moyen d'un vote, après l'avoir informée, mais ceci n'est pas toujours possible dans une situation d'urgence. Dans le cas qui nous préoccupe, l'affaire a été réalisée en secret de façon tout à fait inacceptable. Selon moi, il s'agit là d'un cas très inquiétant où le chef Derrickson agissait sans égard aucun à ses obligations de chef de bande. C'était un cas de conflit d'intérêts que le chef a négligé de régler, auquel il n'a même pas fait face. Les transactions secrètes sont souvent indices de fraude. Cette affaire a été tenue secrète. Le fait que l'on n'ait pas divulgué la situation réelle ne nous laisse qu'une conclusion possible : l'ancien chef craignait la divulgation de son vrai rôle dans les événements et avait conscience de mal agir.

Comme M. Fiessel n'avait pas les fonds nécessaires pour obtenir le contrat, il a dû faire appel au chef Derrickson. En fait, il était l'alter ego du chef Derrickson pour la réalisation de ce contrat. J'ai dit ailleurs que je ne crois pas qu'il est juste d'empêcher les gens qui exercent des fonctions pour la bande d'obtenir des avantages commerciaux légitimes. Ce qu'il faut éviter, c'est d'agir en secret. Le chef Derrickson aurait dû au moins appeler M. Schwartz, M. Eli et l'autre conseiller du jour pour leur décrire en termes simples ce qui se passait exactement. Cela aurait dû être consigné clairement au procès- verbal de même que le fait que, la bande ne pouvant ou ne voulant pas assumer ce contrat, il était donc acceptable que le chef y prenne part par l'entremise de M. Fiessel. La façon dont on a procédé indique que l'on ne voulait pas que les faits puissent être examinés par le public. Il n'a pas été facile pour le personnel enquêteur de la Commission de mettre au jour cette affaire, et aucune explication satisfaisante n'a été donnée à savoir pourquoi il y avait eu une telle confusion dans le bureau de la bande concernant le remboursement des sommes versées aux membres de la bande qui ont travaillé pour M. Fiessel au contrat de relocalisation des panneaux. Comme je l'ai dit, compte tenu des circonstances délicates, je me serais attendu à ce que M. Derrickson supervise activement l'affaire pour faire en sorte que l'utilisation des fonds ou de la main-d'oeuvre de la bande ne donne lieu à aucune critique à son endroit.

Cette affaire constitue selon moi un abus de pouvoir. Les problèmes auraient pu être évités si l'on avait pris les précautions que j'ai mentionnées ci-dessus. Si un fonctionnaire du gouvernement avait agi de cette façon, il aurait probablement eu à faire face à une accusation d'abus des pouvoirs conférés par sa charge. Même si M. Derrickson n'avait aucune mauvaise intention, son comportement était certainement bizarre pour un dirigeant élu. S'il n'était peut-être pas homme à se

préoccuper des détails, j'ai l'impression qu'il suivait habituellement de très près les affaires de la bande. Il était alerte, par exemple, dans la négociation des baux et il était un correspondant éloquent. La dissimulation de sa participation donne à l'affaire un aspect sinistre, ce qui illustre la nécessité d'une plus grande divulgation, dont je traite dans la Section II du rapport. Ces graves manquements à la façon correcte de procéder devraient constituer un avertissement salutaire pour tous les élus. Les membres de la bande ne semblent pas avoir eu accès aux faits. On n'a pas fait mention de l'affaire dans les dossiers de la bande. Aucune résolution du conseil de bande ne traitait de la question. C'est bien d'un abus de pouvoir dont il s'agissait ici et aucun chef ne devrait agir de cette façon.

Détournement du ruisseau McDougall

M. Derrickson a également pris part à un contrat concernant la route dans la réserve nº 9. Dans le cadre des négociations avec le Ministère concernant la construction de la route, la bande a obtenu le contrat visant le détournement du ruisseau McDougall, près de la route Lower Boucherie dans la réserve nº 9.

Le prix du contrat pour les travaux de détournement était de 100 000 $. Il était inclus dans une entente intervenue entre la bande et le ministère de la Voirie, selon les termes suivants :

> [Traduction]
> Le Ministère placera 100 000 $ dans le compte en fiducie de l'avocat de la bande, en plus du montant d'indemnisation, afin de permettre à la bande d'apporter des améliorations sur le lot 45 et, possiblement, le lot 44, le canal devant être maintenu à l'intérieur du lot 45. [...] Il est convenu que le canal n'empiétera pas sur l'emprise routière, sauf à la station 45 + 50, où le cours d'eau traversera la nouvelle route proposée dans un ponceau devant être fourni et installé par le Ministère, qui en assumera les coûts, au moment de la construction de la route. La bande peut tirer des sommes du montant de 100 000 $ à mesure que la construction avance, à des intervalles de 30 jours, conformément à la pratique habituelle en construction.

M. MacSween, le négociateur du Ministère, a expliqué ce que les travaux comportaient en général. Un nouveau tronçon d'une route secondaire (route Lower Boucherie) traversait le ruisseau McDougall. Il a été proposé que le ruisseau coule sous la route à travers un gros ponceau. Cependant, il était nécessaire pour cela de détourner le ruisseau vers le ponceau. Il a été convenu que la bande serait responsable de ces travaux. Selon ce que j'ai compris, le ministère de la Voirie s'occuperait des travaux liés au ponceau.

Même si ce contrat a été conclu avec la bande, il semble d'après les relevés comptables de celle-ci qu'en fait deux paiements de 50 000 $

chacun aient été versés par la bande à une entreprise appelée Waterslide Campground Ltd. Il s'agissait d'une entreprise à laquelle M. Fiessel et M. Derrickson étaient intéressés. En raison du conflit apparent, l'avocat de la Commission a examiné cette affaire. Interrogé par l'avocat de la Commission, l'ancien chef Derrickson n'a pas semblé pouvoir préciser la somme d'argent due à sa compagnie par WIBCO — il a été dit que c'est en raison de cette dette que le contrat a été transféré de la bande (ou WIBCO, l'entreprise de construction de la bande) à Waterslide Campground Ltd. Encore une fois, ce contrat ne semble pas être bien documenté.

A What happened, it was negotiated as a part of the overall negotiations.
Q Yes.
A And at that time, I don't know where to start and finish on this one.
Q I could give you some paper, but that's —
A No, no. Before the negotiations I guess were completed, the Band, our company had a contract with Matsqui.
Q That is the construction company?
A WIBCO, WIBCO the general contracting company.
Q Yes.
A And they had a pipe contract to put in 36-inch main lines right down to the river, or to the inlet, or to somewhere.
Q Yes.
A It was about a mile and a half of main line, and they needed a piece of equipment for that. It was a bonded contract that we won as low bidders and —

THE COMMISSIONER: Who were you contracting for? Who was WIBCO contracting with?

THE WITNESS: The City of Matsqui, or the Municipality of Matsqui, or whatever they call it.

THE COMMISSIONER: Yes.

THE WITNESS: And they were the low bidders and they got the job, but they had to — you know, WIBCO was not a company that had much equipment. We generally leased everything we had.

And when we won the contract, you know, we knew it was a tight contract financially, we were going to have to really perform to do it, so Peter Doyle, who was our superintendent for WIBCO, and Dave Derrickson, went to Edmonton to an auction sale and picked up a 1066.

Q What sort of equipment is that?
A It's an excavator.
Q Yes?
A It is probably one of the — the second or third largest excavator made. The reason they bought it was because they wouldn't have to — with the size of that excavator, they would be able to eliminate two cranes to put in the big concrete pipes, and they are very, very heavy. They are almost as heavy as a boxcar to put in.

So the excavator could dig the land, dig the ditches and the ditches were something like 30 feet deep or 28 feet deep, and so — we bought the excavator.

Q That is the construction company?
A No.
Q Oh, yourself?
A Actually —
Q And this was bought in Waterslide Campgrounds, was it not?
A I don't know where it was bought. We bought it in Edmonton and shipped it to Matsqui, and it worked there. They lost money on the Matsqui job, something like — oh, I can't remember offhand — but I know it was over $100,000 they lost on that job, and I had something like, and again I forget the exact figures, maybe a couple of hundred thousand dollars coming to me in rentals for that equipment, 150.

So the Band made me a deal, if I would knock off fees off of that, off of that hoe, I would get the McDougall Creek contract, and so I did. And I can't remember — I phoned Barb De Schutter and asked her, because somebody had told me you were going to ask this question.
Q Yes.
A I asked her and she said I knocked off $50,000 of that Matsqui contract.
Q You knocked off $50,000 off your bill to Matsqui?
A Yes, to WIBCO.
Q Yes, WIBCO to you for that equipment?
A Yes, yes.
Q So you knocked off $50,000 off that bill.
A And the other problem is, before I would buy the machine, they had to pay, number one the hauling, and it's always the way from the point of where you rent it from, and return. In that case it was from Edmonton, they had to pay for it to Matsqui, and then from Matsqui back to Kelowna — or Edmonton, but I didn't want to — well, I wasn't sure whether I wanted to take it back to Edmonton. I might take it back and sell it.

But anyways, we brought it back. They were paid the hauling back to Kelowna, and then it would do the McDougall Creek job, and that's basically what the story was.
Q Okay. Your real bill to WIBCO, that is the bill for leasing the machine to WIBCO, and for whatever expenses you had for hauling back and forth —
A Yes. They had to do any repairs on the machine too while they had it.
Q All right. Now, what do you say your real bill to WIBCO was?
A Offhand I don't know. I think it was close to $200,000, but I am not sure.
Q $200,000 was —
A Let me finish what I was saying before, though.
Q Okay.
A I checked with Barb DeSchutter and she said I had taken $50,000 off of them. Well, I talked to either Harold or Brian, I can't remember, and they thought it was 25 off of that bill. Whatever it was, the 25 or 50 that I deducted off the bill, was if I got the McDougall Creek, that's what was offered to me to do it.
Q Okay. So you yourself got the McDougall Creek contract?
A Yes.

Q And you did, yourself, the McDougall Creek contract?
A Did the job, yes.
Q And you did it —
A I hired a friend of mine to oversee it, actually there were about five or six people, or seven people working on it, including about five Band members.
Q Okay. Who did the overseeing of the contract?
A A Lyle Shunter.
Q And you would have paid Mr. Shunter out of your own pocket?
A Oh, sure.

(Transcripts: Volume LXXI, pp. 10759–10763)

Résumé

L'affaire a été négociée dans le cadre des négociations générales. Auparavant, notre société, WIBCO, avait obtenu un contrat avec Matsqui pour installer une canalisation. C'est WIBCO qui a loué la plus grande partie de l'équipement. J'ai en fait acheté l'excavatrice dont elle avait besoin à une vente aux enchères à Edmonton. Il s'agit d'une pièce de machinerie lourde à chenilles. Les travaux de Matsqui se sont soldés par un déficit et ils me devaient peut-être une couple de cent mille dollars pour la location de cet équipement. Aussi, la bande m'a offert un marché selon lequel, si je modérais mes exigences, je pourrais obtenir le contrat du ruisseau McDougall. Je me suis renseigné à ce sujet auprès de Barb De Schutter et elle m'a dit que j'ai enlevé 50 000 $ du contrat Matsqui, sur la dette de WIBCO. Je ne sais pas exactement combien me devait WIBCO. Harold ou Brian ont affirmé qu'ils pensaient que j'avais diminué la facture de 25 000 $. Quel que soit le montant, j'ai obtenu le contrat du ruisseau McDougall, c'est ce qu'on m'avait offert pour le faire. J'ai obtenu le contrat et j'ai engagé un ami pour le superviser. Environ cinq membres de la bande y ont travaillé. J'ai payé les frais du contrat.

À partir de la documentation limitée qui existait, il semblait qu'en avril et en mai 1983, du matériel lourd a été loué de Waterslide Campground Ltd. à WIBCO pour un montant total de 48 000 $. Ceci était apparemment lié à l'utilisation de l'équipement pour le projet de Matsqui. M. Derrickson, dans son témoignage cité ci-dessus, semblait être d'avis que la facture totale de Waterslide Campground Ltd. à WIBCO était de l'ordre de 200 000 $ — qu'elle ait été de 200 000 $ ou de 48 000 $, le chiffre important semble être la dette en souffrance de 23 097,50 $. En août 1983, on a conclu une entente dont le texte est donné ci-après :

[Traduction]

Entente conclue ce 11 août 1983

ENTRE:

Ronald Michael Derrickson, Mervin Fiessel
Waterslide Campground Ltd. et Merv Fiessel
Construction

PARTIES DE PREMIÈRE PART

et W I B CO. Construction Ltd. et la bande
indienne de Westbank

PARTIES DE SECONDE PART

ATTENDU:

1. Que les parties de première part ont fourni de l'équipement, soit une excavatrice 1066, une chargeuse John Deere 555, etc., conformément à une entente conclue avec les parties de seconde part, aux termes de l'annexe «A» ci-jointe portant la mention: Location d'équipement: De Waterslide Campground à WIBCO Construction Ltd. — Période du 23 avril 1983 au 28 mai 1983.

2. Que les parties de seconde part reconnaissent être incapables de verser, aux parties de première part, le montant total impayé, à cause d'un dépassement des coûts.

3. Que les parties de première part consentent, par les présentes, à accepter, comme paiement intégral, la somme de vingt-cinq mille (25 000$) dollars sur le montant total payable à l'égard du contrat Matsqui; qu'elles conviennent en outre d'annuler, sur la facture, le solde de 23 097,50 $ qui y figure.

4. En conséquence de ce qui précède, les parties de seconde part, leurs héritiers, exécuteurs, administrateurs et ayants cause renoncent à toute créance contre les parties de première part à l'égard de toute dépense et de tous les travaux effectués pour l'une quelconque des parties, et à tout droit (action, droit d'action, demande, revendication), connu ou non, soupçonné ou non, découlant de quelque objet relié aux parties jusqu'à la date d'aujourd'hui inclusivement, et leur en donnent quittance.

SIGNÉ ET REMIS

«Barb DeSchutter» «Ronald M. Derrickson»
En présence de

Au nom de la bande indienne de Westbank et de la WIBCO. Construction Ltd.

«Brian Eli»

«H.J. Derickson»

Il semble que pour régler la dette alors en souffrance de 48 000 $, les parties ont convenu que WIBCO paierait 25 000 $ et que le reste de la dette, soit 23 097,50 $, serait annulé. Selon M. Derrickson, on a de plus convenu que WIBCO et la bande permettrait que Waterslide Campground Ltd. obtienne le contrat de détournement du ruisseau McDougall. On présume que c'était pour dédommager Waterslide Campground (Derrickson et Fiessel) de toute perte subie pour n'avoir pas reçu la somme totale due pour la location du matériel. On se demande pourquoi cette entente n'a jamais été consignée. Il aurait été si simple d'en faire mention dans le texte de l'entente décrite ci-dessus. La preuve ne révèle pas le montant total des bénéfices réalisés mais il est évident que Ronald Derrickson voulait obtenir le contrat et le percevait comme une source de profits. Aucune ventilation des coûts du contrat n'a été fournie et il n'a donc pas été possible de déterminer le montant net précis qui est revenu à Waterslide Campground Ltd. Si ce contrat a engendré des profits du même ordre que le contrat de relocalisation des panneaux, c'était un contrat très avantageux.

Même s'il y a moins de détails financiers concernant ce contrat que dans le cas du contrat d'enlèvement des panneaux, cette transaction particulière comporte des problèmes évidents. La bande ou son entreprise de construction, WIBCO, avait nettement accès au contrat. C'était là l'entente originale avec le Ministère. Rien ne laisse croire que la bande ne pouvait obtenir ce contrat, comme on a dit que c'était le cas pour celui des panneaux. Les bénéfices du contrat sont allés à Waterslide Campground Ltd., les bénéficiaires ultimes étant MM. Derrickson et Fiessel. Encore une fois, si M. Fiessel devait beaucoup d'argent à M. Derrickson, comme il l'a dit dans son témoignage, alors le bénéficiaire ultime des fonds serait M. Derrickson. Durant toute cette période, M. Derrickson était chef de la bande indienne de Westbank et un négociateur principal de la bande avec le ministère de la Voirie. Cette situation exigeait une divulgation complète, une documentation appropriée et une indication, de la part de la bande (ou au moins du conseil de bande), qu'il était acceptable que ces bénéfices reviennent à Waterslide Campground Ltd.

Je ne peux comprendre pourquoi il n'y a eu aucune documentation établissant une acceptation quelconque de la bande et WIBCO de céder les bénéfices du contrat à Waterslide Campground Ltd. Le seul document pertinent est l'entente du 11 août 1983, qui indique simplement qu'un montant de 23 097,50 $ est annulé et que les parties se déchargent mutuellement de toutes obligations, etc. Ce document ne comporte aucune indication de la supposée entente permettant que Waterslide Campground Ltd. obtienne le contrat.

Contrairement à la situation du contrat de relocalisation des panneaux, il ne semble pas y avoir eu de problème empêchant la bande ou son entreprise de construction d'obtenir les bénéfices de ce contrat. Ici encore, on a omis toute divulgation à la bande et absolument rien n'a

été documenté, ni dans les procès-verbaux du conseil de bande, ni dans le cadre d'une entente écrite établissant l'accord intervenu entre le conseil de bande et Waterslide Campground Ltd., pour que cette dernière obtienne le contrat. Étant donné le conflit d'intérêts évident, ces omissions constituent des atteintes flagrantes à la procédure appropriée ou, en fait, à toute procédure.

Il est surprenant, pour dire le moins, que l'administrateur de la réserve n'ait pas reconnu ce problème. Comme je l'ai dit pour le contrat de relocalisation des panneaux, il aurait été souhaitable que la bande ait l'occasion de donner son avis pour atténuer le problème de conflit d'intérêts. Au minimum, on aurait dû consigner noir sur blanc l'autorisation donnée par les membres du conseil de bande, à l'exception du chef Derrickson, de laisser ce contrat à Waterslide Campground Ltd. Comme telle, la transaction semble bel et bien être une appropriation d'un contrat et de ses recettes par la Waterslide Campground Ltd., aux dépens de la bande et de WIBCO. Ici, le conseil de bande, le chef et l'administrateur de réserve ont tout à fait omis de payer le moindre égard à un conflit d'intérêt évident et de prendre les mesures nécessaires pour régler le problème.

Un autre aspect troublant de cette transaction est le fait que Waterslide Campground Ltd. n'a fourni aucun document comptable, ni à ce moment-là ni par la suite, concernant le déroulement du contrat du point de vue financier. Par exemple, peut-être les profits réels s'élevaient-ils à 80 000 $, ou peut-être à 10 000 $. Rien, pas plus la preuve documentaire que les témoignages fournis, ne permet de répondre à ces questions. Et les membres de la bande ont le droit d'obtenir des réponses à de telles questions. Il me semble incorrect que le chef de la bande reçoive un contrat de ce genre quand rien n'est divulgué au sujet de sa rentabilité réelle. Si les faits ne sont pas connus, alors les membres de la bande ou d'autres membres du conseil ne sont absolument pas en mesure de juger de la convenance ou non de l'arrangement.

Le libellé de la résolution du conseil de bande du 24 octobre 1983 à ce sujet n'est pas très utile : [Traduction] «Qu'il soit décidé que sous réserve de l'approbation par la province de la Colombie-Britannique, nous approuvons par les présentes le débloquage des fonds détenus en fiducie par M. Allen relativement à une avance de 50 000 $ pour construction payable à la bande indienne de Westbank». La résolution a été signée par deux conseillers de la bande et par le chef Derrickson. De même, la résolution du conseil de bande du 25 novembre 1983 concernant la dernière avance de 50 000 $ est signée par le chef Derrickson et les deux conseillers et indique simplement que les travaux ont été effectués à la satisfaction du ministère de la Voirie et de la bande indienne de Westbank. L'administrateur de la réserve, M. Schwartz, semblerait avoir autorisé au moins une des avances puisque son nom paraît sur un des articles de journal. De plus, il y a un élément de non-divulgation qui laisse croire à une tromperie à l'examen

de la documentation (pièce 205). Comme je l'ai dit, l'arrangement original avec le Ministère prévoyait que la bande effectuerait les travaux. Le libellé des résolutions du conseil de bande n'indique aucun changement — en fait, la résolution du 24 octobre 1983 donne l'impression que la bande effectuait les travaux.

Le fait qu'aucune des personnes concernées ne se soit souciée de ce conflit d'intérêts est stupéfiant. À mon avis, aucun fonctionnaire d'un gouvernement, que ce soit municipal, provincial ou fédéral, ne pourrait échapper à des poursuites pour abus des pouvoirs conférés par sa charge dans les circonstances attestées par les registres, ou plutôt par le manque de registres. Dans le cas d'un conflit d'intérêts aussi évident, il faut une documentation très complète et une marche à suivre des plus ouvertes pour qu'il soit clair qu'il n'y a pas de mauvaise conduite. Voici ce que l'avocat de l'ancienne direction a dit au sujet de cette situation dans son plaidoyer devant la Commission :

> [Traduction]
> L'entreprise de la bande n'était pas en mesure de payer cette somme; une entente a été conclue, et d'après ce que j'ai compris, M. le Commissaire, vous voudrez peut-être l'examiner dans les preuves présentées parce que je ne peux le trouver à l'heure actuelle, mais j'ai également compris que la bande n'était pas en mesure d'effectuer ce contrat à ce moment-là; que M. Derrickson a déclaré que pour quelque raison, l'équipement de la bande n'était pas disponible pour effectuer ce contrat à ce moment-là, et donc il s'est avéré qu'il a utilisé son équipement pour terminer ce projet en particulier, et il y aurait une compensation relativement aux sommes dues pour la location de cet équipement.
>
> Encore une fois, je prétends respectueusement qu'il y a eu divulgation complète de cette affaire et qu'elle était connue de toutes les parties intéressées pour ce qui est de l'accord conclu et de la nature de la transaction.

Je doute que les faits appuient cette prétention. Il m'a semblé que la bande ou WIBCO était en mesure d'assumer ce contrat. Aucune entente écrite n'a jamais été présentée établissant l'accord intervenu entre la bande ou WIBCO et Waterslide Campground Ltd. Compte tenu du conflit d'intérêts évident ici, cette omission m'a surpris.

En ce qui concerne l'argument voulant qu'il y ait eu divulgation complète de cette affaire, tout ce que l'on peut dire c'est qu'elle a été traitée moins subrepticement que le contrat de relocalisation des panneaux. Les chèques ont été acheminés à Waterslide Campground Ltd. par l'entremise du bureau de la bande, après que le ministère de la Voirie a versé les fonds à la bande. Mais il n'y a eu presque aucune divulgation de cette affaire, ou du moins aucune divulgation significative. Aucun membre de la bande, sauf peut-être un membre du conseil au courant de l'entente relative à la route, aurait compris ce qui se passait réellement.

Je crois que cette situation tombe dans la catégorie de l'abus de pouvoirs, peu importe s'il y avait ou non des raisons financières pour que Waterslide Campground Ltd. obtienne le contrat (parce qu'elle n'avait pas reçu les paiements complets pour la location dans le cadre du contrat antérieur). M. Derrickson a négligé de divulguer cette affaire de façon appropriée à la bande, et on a de plus omis de consigner quelque entente que ce soit, même de la façon la plus rudimentaire. Comme je l'ai déjà dit, si le chef ou un membre siégeant du conseil doit obtenir un avantage possible ou réel, la chose doit être clairement divulguée et toute entente permettant cet avantage doit être bien consignée. Les membres de la bande ont le droit de savoir ce que font leurs dirigeants. Ils peuvent être d'accord ou non avec la transaction, mais celle-ci doit certainement être portée à leur attention. Ce n'est que de cette façon que l'on peut prévenir les conflits. La conduite des dirigeants de la bande dans l'affaire du ruisseau McDougall est de nature à jeter une ombre sur l'administration de la bande et nuit, finalement, aux progrès vers l'autonomie gouvernementale.

Ce qu'il importe de souligner c'est que si ces situations sont bien consignées et si les autres membres du conseil, au moins, conviennent que certaines mesures devraient être prises, alors il apparaîtra clairement que le sujet a du moins été étudié. En ce qui concerne le contrat du ruisseau McDougall, absolument rien n'indique que la question a été examinée de façon informée ou ordonnée, et l'on est réduit à croire que le contrat a tout simplement été «raflé» par l'entreprise dans laquelle MM. Fiessel et Derrickson avaient des intérêts. C'est là un cas évident de concurrence entre un organisme du chef titulaire et la bande et WIBCO, ce qui est, évidemment, plutôt inadmissible en raison de la relation de fiduciaire existant entre les dirigeants et la bande. Une telle transaction ne peut être permise que par un consentement informé, de préférence par la bande, mais au minimum par les membres du conseil qui n'ont aucun intérêt financier dans le contrat.

En ce qui concerne le contrat de relocalisation des panneaux et celui de détournement du ruisseau McDougall, les dirigeants de la bande, et en particulier l'ancien chef Derrickson, se sont très mal comportés. Malgré le conflit d'intérêts net et évident qui existait, aucune mesure correctrice n'a été prise. Aucune mesure n'a été prise pour régler les situations de conflit d'intérêts; en fait, je ne suis pas certain que quiconque occupant un poste de contrôle à Westbank ait même compris ce qu'était un conflit d'intérêts. Je ne peux croire que le chef Derrickson, compte tenu de ses antécédents et de son expérience des affaires, n'était pas au courant de la nécessité d'agir plus ouvertement dans de telles situations. Que l'administrateur de la bande n'ait pas conseillé les dirigeants élus au sujet de leurs responsabilités me désappointe également. Les manques à cet égard étaient évidents et graves. Il m'est difficile de concevoir comment un ancien fonctionnaire du Ministère, M. Schwartz, pouvait ne pas reconnaître la difficulté et exiger la

divulgation et la documentation voulues. Peut-être ne connaissait-il pas tout à fait les problèmes liés au contrat des panneaux, mais il s'est apparemment occupé d'une partie des documents concernant les paiements relatifs au ruisseau McDougall.

Le contrat des panneaux et celui du ruisseau McDougall sont deux cas où il y a eu abus de pouvoir. Ces deux situations sont un exemple parfait de ce que ne doit pas faire un membre élu d'un conseil de bande. Le Ministère doit prendre des mesures pour faire comprendre la nature des conflits d'intérêts aux conseils de bande de tout le pays, et demander aux chefs et aux membres des conseils d'être vigilants à cet égard afin d'éviter une répétition des écarts constatés dans les deux cas à Westbank. J'espère que l'information suffira — sinon, il pourra être nécessaire de recourir au remède plus sévère des poursuites judiciaires que préconise l'avocat du Ministère.

Chapitre 11

Abus possible des fonds du Ministère

Conformément à la politique du Ministère de confier la gestion des programmes aux conseils des bandes, la bande indienne de Westbank administre un programme d'assistance sociale à l'intention des bénéficiaires admissibles de la réserve. Le conseil emploie un coordonnateur qui est chargé de veiller à la bonne marche du programme. Le Ministère fournit au conseil un manuel énonçant les règles et procédures à suivre et lui avance les fonds nécessaires pour financer le programme.

Il ressort de la preuve déposée devant la Commission que des fonds provenant du programme d'assistance sociale ont été utilisés pour acheter des antennes paraboliques destinées à la réception de signaux de télévision pour plusieurs membres de la bande vivant dans le lotissement de la réserve n° 9. M. Brian Eli, ancien conseiller de la bande, a donné sa version des faits concernant l'achat de ces antennes et a expliqué comment on avait envisagé d'en récupérer le coût à même les fonds de l'assistance sociale.

M. Eli a expliqué qu'il avait élaboré un plan pour acheter des antennes paraboliques afin de permettre à un certain nombre de résidents d'avoir une meilleure réception de télévision. Il a expliqué qu'elle était mauvaise dans ce lotissement en raison de la proximité du Mont Boucherie. Les services de câblodistribution sont inexistants ou très coûteux. Comme il effectuait un achat en masse, M. Eli avait réussi à obtenir ce qu'il considérait comme un très bon prix. Toutefois, lorsque le plan a été présenté au conseil, le chef Derrickson a exprimé des doutes. On y proposait que la bande achète les antennes et signe avec les bénéficiaires (membres de la bande) un contrat de remboursement étalé sur une certaine période. M. Eli avait envisagé de structurer la dette comme une deuxième hypothèque sur le logement de la bande et d'exiger que les résidents paient un montant additionnel de «loyer» chaque mois jusqu'à ce que le coût de l'antenne soit remboursé. M. Derrickson craignait que la bande ne soit pas remboursée, certains résidents n'ayant pas d'emploi stable. Dans le cas des acheteurs qui recevaient de l'assistance sociale, M. Eli proposait que la deuxième hypothèque soit incluse sous la rubrique des frais de logement dans leur allocation mensuelle.

La Commission a entendu le témoignage de M^me^ Rose Derrickson, conseillère et coordonnatrice actuelle du fonds d'assistance sociale de la bande. Elle avait assumé les fonctions de coordonnatrice au cours de l'automne 1986 et consulté les fonctionnaires du Ministère sur diverses questions liées au programme d'assistance sociale à Westbank au fur et

à mesure qu'elle se familiarisait avec ses responsabilités. Elle s'est rendue compte qu'entre avril 1984 et juin 1986, on avait puisé dans les fonds de l'assistance sociale pour acheter des antennes paraboliques à certains membres de la bande.

M. Gordon Van der Sar, conseiller en assistance sociale du bureau de district de Vancouver, se rendit à Westbank en novembre 1986. On lui avait signalé que certains assistés sociaux de cette bande avaient acheté des antennes paraboliques payées apparemment à même les deniers publics. Il s'informa de la chose auprès de Rose Derrickson qui lui répondit que bien qu'elle puisse confirmer que des paiements de quelque sorte avaient été faits, elle n'était pas au courant de tous les détails étant donné que cet achat s'était fait avant son entrée en fonction. Elle pensait que le Ministère avait approuvé l'utilisation des fonds de l'assistance sociale à cet effet. M. Van der Sar ne croyait pas qu'une telle autorisation puisse avoir été accordée et voulut que l'affaire soit examinée plus à fond. Il demanda à M^me^ Derrickson d'analyser en détail les dossiers de l'assistance sociale et les états financiers de la bande afin de déterminer comment les fonds avaient été utilisés.

Dans son témoignage, M^me^ Derrickson a expliqué en quoi consistait le plan d'achat. Chaque signataire d'un contrat devait verser une mensualité de 200 dollars pendant 15 mois, à compter d'avril 1984. Dans le cas des bénéficiaires d'aide sociale, ces 200 dollars étaient portés au poste «frais de logement» dans les dossiers de l'assistance sociale. Dans certains cas, la mensualité figurait à titre de «deuxième hypothèque». Par ailleurs, chaque fois qu'elle s'inscrivait sous la rubrique des frais de logement, elle était suivie des lettres «PD» indiquant qu'il fallait la verser directement à la bande indienne de Westbank. On la déduisait ensuite des fonds de l'assistance sociale avancés à la bande et on la créditait au compte de la bande à titre de remboursement de la dette contractée envers elle.

Onze personnes qui ont acheté des antennes paraboliques ont reçu l'assistance sociale pendant la durée du contrat. D'autres en ont perçu de temps à autre pendant cette période. Pendant qu'ils recevaient l'assistance sociale, la mensualité de 200 dollars, puisée à même les fonds de l'assistance sociale, était versée directement à la bande.

Tous les mois, la bande envoyait au Ministère un état des sommes dépensées dans le cadre du programme d'assistance sociale. Le Ministère lui remboursait alors le plein montant dépensé. Il n'était fait nulle mention de l'affectation de fonds de l'assistance sociale à l'achat d'antennes paraboliques dans les états financiers qui ne sont, de toute façon, pas assez détaillés pour inclure ce genre de renseignements. Dans les dossiers individuels de l'assistance sociale, il peut avoir été question d'un paiement à titre de deuxième hypothèque, mais il n'est fait nulle part mention de l'achat d'une antenne parabolique au nom d'un bénéficiaire de l'assistance sociale.

M. Van der Sar a déclaré qu'il avait examiné les dossiers de l'aide sociale de la bande de Westbank à la fin du printemps de 1986, à la demande du chef Derrickson. M. Van der Sar a prélevé un échantillon représentant 10 p. 100 des dossiers et a ensuite fait rapport sur la gestion du programme à Westbank. Au cours de son examen, M. Van der Sar n'a pas découvert que des fonds de l'assistance sociale étaient utilisés pour acheter des antennes paraboliques et aucun achat de ce genre ne lui a été signalé. Après son examen, il a indiqué aux administrateurs qu'il était généralement satisfait de la façon dont on gérait le programme.

M. Van der Sar a précisé toutefois que, à la suite de son examen, il était préoccupé du fait que les dossiers de l'assistance sociale ne contenaient pas assez de renseignements pour justifier les frais de logement indiqués pour chaque bénéficiaire. Dans certains dossiers qu'il avait examinés, un paiement de 200 dollars figurait sous la rubrique «frais de logement». Il a témoigné qu'il ne savait pas ce que la note «$200 PD» signifiait. Comme on l'a mentionné plus tôt, dans certains dossiers, il s'agissait d'une deuxième hypothèque et également de paiements directs. M. Van der Sar a déclaré que l'inscription «$200 PD» ne l'aurait pas préoccupé ou alarmé outre mesure, car il arrive parfois que des paiements soient faits directement à une troisième partie. Il a témoigné qu'il n'était pas au courant de cette utilisation des fonds de l'assistance sociale avant de se rendre de nouveau à Westbank en novembre 1986 pour examiner les programmes. Il a révélé que dans le cadre du programme d'assistance sociale, l'utilisation des fonds pour acheter des appareils comme des antennes paraboliques ne serait pas autorisée. Il a été désagréablement surpris de découvrir ce que signifiait l'inscription «$200 PD».

M. Eli, ancien conseiller, a témoigné qu'il avait consulté le Ministère et avait obtenu son approbation pour utiliser les fonds d'assistance sociale pour acheter les antennes. Il a précisé avoir obtenu cette approbation de feu M. Simon Muldoe, ancien directeur du district central du ministère des Affaires indiennes. Contre-interrogé par l'avocat du Ministère, M. Eli a déclaré ce qui suit :

[Traduction]
Q Qui assistait à la réunion?
R Moi-même, Norm Schwartz et Simon Muldoe.
Q Seulement vous trois?
R Oui, dans son bureau.

(Transcription, Vol. LXII, p. 9115)

M. Norman Schwartz, administrateur de réserve, a également témoigné sur l'achat des antennes. Il a déclaré que M. Eli et lui-même avaient rencontré M. Muldoe et M^me^ Donna Moroz avant d'acheter les

antennes. À une question de l'avocat de l'ancienne direction de la bande, il a répondu ce qui suit :

> [Traduction]
> Q [. . .] Si je me souviens bien, Brian Eli et moi-même avons parlé à Simon Muldoe. De fait, nous n'allions par le voir précisément à ce sujet, mais nous en avons parlé avec lui et nous lui avons mentionné la chose. Nous en avons aussi parlé avec Donna Moroz. Ils ont indiqué très clairement que, en ce qui concernait les AS —
> Q Permettez-moi de vous interrompre. «AS», pour assistés sociaux?
> R C'est cela.
> Q Oui, très bien.
> R Il faut remonter plus loin, cependant. Lorsque l'idée d'acheter des antennes a été lancée, il n'était nullement question que les assistés sociaux en aient une. Voilà ce qui s'est passé : une lettre a été envoyée au lotissement de la bande, et la lettre était envoyée par — je crois qu'elle portait la signature de Brian — par Heidi Simkins, un employé, et dans laquelle on disait que quiconque, dans le lotissement, avait besoin d'une antenne parabolique, de leur laisser savoir, parce qu'ils croyaient pouvoir en acheter quelques-unes à meilleur marché.
>
> (Transcription, Vol. LIII, p. 7337)

M. Muldoe est décédé au cours de l'automne 1985, mais M^me^ Moroz a comparu devant la Commission. Elle n'est plus au service du ministère des Affaires indiennes, mais a déjà travaillé au district central à titre de directrice des services sociaux. Elle a déclaré n'avoir jamais assisté avec MM. Schwartz et Eli à une réunion où il était question d'antennes paraboliques. Interrogée par l'avocat du Ministère, elle a répondu ce qui suit :

> [Traduction]
> Q Et vous avez décrit plus tôt la position de M. Muldoe. Avez-vous eu des réunions de quelque sorte en compagnie de MM. Muldoe, Eli et Schwartz?
> R Non, aucune.
> Q Avez-vous, vous-même, discuté avec MM. Eli et Schwartz, d'une proposition, ou avec l'un ou l'autre, d'une proposition de la nature que je viens tout juste de décrire?
> R Non.
> Q Si une telle proposition vous avait été soumise, l'auriez-vous approuvée?
> R Absolument pas.
> Q Et pourquoi pas?
> R Ce ne serait certainement pas dans les règles du Ministère d'accepter qu'on finance des antennes paraboliques à même les fonds de l'assistance sociale. Ce n'est certainement pas à ça qu'ils doivent servir.
>
> (Transcription, Vol. LXIX, p. 10407)

M^me^ Moroz a reconnu, lorsque contre-interrogée par l'avocat de l'ancienne direction, que, bien qu'elle ne puisse se souvenir d'avoir

participé à une réunion avec MM. Muldoe, Schwartz et Eli concernant l'achat d'antennes paraboliques, elle avait eu l'occasion de rencontrer M. Muldoe au bureau à peu près à la même époque. Je crois qu'elle reconnaissait que M. Muldoe a pu alors avoir rencontré MM. Schwartz et Eli en son absence.

Il me paraît très improbable qu'un fonctionnaire du ministère des Affaires indiennes aurait sciemment autorisé qu'on utilise des fonds destinés à l'assistance sociale pour acheter des antennes paraboliques. MM. Schwartz et Eli ont pu croire que M. Muldoe avait approuvé en principe le plan, mais je doute très fort, d'après les témoignages de M. Van der Sar et de M^me^ Moroz, que le Ministère aurait approuvé pareille transaction. Je crois que le chef Derrickson était conscient de sa nature équivoque et qu'il s'est prudemment abstenu de l'appuyer. Il me semble justement que, comme précaution élémentaire, les fonctionnaires en cause auraient minutieusement documenté la question afin de pouvoir réfuter toute critique formulée à l'égard de l'achat. L'absence de documents en dit plus long que n'importe quel témoignage que j'ai entendu. Je doute très fort que M. Muldoe ait jamais approuvé cet achat et je crois que l'ancien chef Derrickson a fait preuve de bon sens en ne s'embarquant pas dans cette affaire.

Le plan d'achat d'antennes paraboliques était avantageux pour les résidents du lotissement de la bande en ce sens qu'il avait pour but d'améliorer leur qualité de vie. Autrement, ils n'auraient pu jouir d'un aussi bon choix d'émissions que les autres habitants de la région en général. Lorsque MM. Eli et Schwartz ont proposé le plan, ils ont jugé que les personnes moins chanceuses qui n'avaient que l'assistance sociale pour toute source de revenu devraient elles aussi pouvoir jouir des avantages d'une bonne réception.

Je sympathise fort avec les sentiments qui ont animé les auteurs de cette comptabilité imaginative. Les assistés sociaux ne doivent pas avoir l'impression d'être des déshérités de la société et leurs enfants ne doivent pas être privés d'avantages. Le problème dans cette affaire est que le tout ne figure que très vaguement dans les livres — tout semble avoir été fait en catimini. En outre, nous sommes en présence d'une bande relativement à l'aise qui reçoit de l'aide du ministère des Affaires indiennes. Est-ce vraiment juste? D'autres options s'offraient sûrement au Conseil. Cela aurait pu être un cas où la bande elle-même aurait dû avancer les fonds. Par exemple, plutôt que de financer l'achat à même les deniers publics, la bande aurait pu puiser dans ses propres revenus, ce qui aurait été une utilisation très valable de l'indemnité versée pour les terres retranchées.

Les bénéficiaires ne peuvent être blâmés pour avoir participé au plan. Ce sont les personnes responsables de la gestion du programme d'assistance sociale qui ont mis au point le plan d'achat et les modalités de remboursement. L'assisté social moyen présumerait naturellement

que tout était «dans les règles.» Je ne recommande certainement pas que le Ministère prenne des mesures contre les bénéficiaires.

Le plan susmentionné a été mal conçu et est en définitive contraire aux intérêts fondamentaux des bandes indiennes du Canada. L'achat des antennes paraboliques a été source de controverse à Westbank. Le Conseil consultatif d'action politique des Indiens de Westbank a justement mentionné l'utilisation de fonds de l'assistance sociale pour acheter des antennes paraboliques parmi ses griefs contre l'ancien chef et son conseil. Il faut s'attendre à ce que la population s'élève contre une telle utilisation des deniers publics. Il importe que les gestionnaires responsables soient capables de faire la distinction entre dépense fondée et dépense injustifiée. C'est tout particulièrement important lorsqu'ils sont chargés de gérer un programme comme celui de l'assistance sociale, où la souplesse des règles exige qu'on fasse preuve de jugement.

Le Ministère se doit toutefois de faire preuve d'une certaine souplesse dans la répartition de ses ressources d'assistance sociale. Il est aussi important de consacrer de l'argent pour améliorer la qualité de la vie que pour répondre aux besoins les plus fondamentaux. J'espère que les demandes légitimes peuvent être approuvées par les fonctionnaires du Ministère, mais il importe alors de traiter tous les bénéficiaires sur un pied d'égalité. En outre, la question doit être étudiée de façon honnête et franche et être dûment documentée. La façon dont le problème a été abordé dans ce cas-ci n'est guère un modèle à suivre.

MM. Eli et Schwartz ont négligé de documenter leur plan de façon satisfaisante. Ils ont dû se rendre compte après un moment de réflexion que ce genre d'affaire risquait fort de faire des vagues. M. Schwartz est tout particulièrement à blâmer. Il était l'administrateur de la bande et il lui appartenait de conseiller et d'informer les représentants élus. C'est aussi un ancien fonctionnaire du Ministère. Compte tenu de son expérience, je trouve tout à fait inexplicable qu'il ait négligé de documenter l'achat de ces antennes paraboliques de façon claire et détaillée. Pareille négligence peut donner une mauvaise réputation à une bande et susciter des controverses inutiles, comme c'est actuellement le cas.

Chapitre 12

Contestation à Westbank : le comité d'action

M. Ronald M. Derrickson exerça les fonctions de chef de la bande de Westbank pendant environ 10 ans, de 1976 à 1986. Il n'est pas étonnant que son mandat ait suscité un certain mécontentement et quelques griefs chez d'aucuns. En politique, il n'est pas possible de satisfaire tout le monde et son père. M. Derrickson était un personnage discuté et quelques-uns des projets et des politiques qu'il a mis en oeuvre ou tenté de mettre en oeuvre ont provoqué une certaine animosité chez des membres de la bande. Vers la fin du dernier mandat de M. Derrickson, en 1986, certains membres de la bande qui étaient mécontents de l'administration des affaires de la bande se sont réunis pour former un groupe qui s'est appelé le Conseil consultatif d'action politique des Indiens de Westbank (appelé ci-après le «Comité d'action»). Avec l'aide d'une personne qui ne faisait pas partie de la bande, un certain Nicholas P. Kayban, le groupe dressa une pétition destinée au ministère des Affaires indiennes afin d'exiger la destitution du chef et du conseil. Le groupe chercha également à intéresser des députés aux affaires de la bande indienne de Westbank.

Le Conseil consultatif d'action politique des Indiens de Westbank était essentiellement un regroupement disparate d'adversaires politiques de Ron Derrickson. Dans les pétitions et les communiqués, le groupe énumère un nombre de reproches d'ordre général ou particulier et formule des allégations de mauvaise conduite de la part des dirigeants de la bande. Les activités du Comité d'action semblent atteindre leur apogée au printemps de 1986 et se résorber après l'élection du nouveau chef et du nouveau conseil au cours de l'été de 1986.

Le Comité d'action ne fonctionnait pas de façon très différente de groupes dissidents antérieurs à Westbank, si l'on en juge par les dépositions de Mary Eli et de Millie Jack, membres de la bande, qui ont décrit les activités de groupes du genre entre 1972 et 1976. Certains militaient en faveur d'une plus grande mise en valeur et étaient mécontents de l'absence de progrès accomplis par le chef et le conseil d'alors. Des pétitions furent dressées et des communiqués remis aux médias, à peu près de la même manière dont a procédé le Comité d'action. Je suis porté à croire que le sentiment politique à Westbank pouvait être très fort et parfois inciter à des gestes qu'on pourrait qualifier de «trop enthousiastes».

Le chef actuel, Robert Louie, a relaté dans son témoignage son expérience passée au conseil de bande et au conseil d'administration de la société de développement de la bande vers le milieu des années 1970.

Apparemment, un groupe de membres de la bande, insatisfait de la façon dont avançait la mise en valeur des terres de la bande, a fait circuler des rapports affirmant que la bande était en faillite, menaçant ainsi la viabilité de la société de développement. Le Conseil de l'époque a envisagé d'intenter des poursuites contre les auteurs de ces déclarations, mais y a finalement renoncé.

J'ai cru comprendre que des procédures judiciaires avaient été entamées à la suite des déclarations faites par le Conseil consultatif d'action politique des Indiens de Westbank. Divers propos tenus à la presse et devant d'autres personnes au sujet de la gestion de la bande et du personnel ont donné lieu de la part de l'ancien chef Derrickson et des conseillers à des poursuites en dommages-intérêts pour diffamation.

Le groupe dissident de 1986 semble être motivé par un nombre de préoccupations précises issues d'une variété de circonstances. Certains membres de la bande entretenaient depuis longtemps des griefs au sujet de la répartition des terres de la réserve ou de l'utilisation envisagée de ces terres. D'autres s'inquiétaient du fait que les membres ne soient pas tenus au courant des affaires commerciales de la bande, ou de l'absence générale de communication entre les dirigeants et les membres. La pénurie de renseignements a donné naissance à des rumeurs et à des insinuations, mais le facteur principal qui a sans doute déclenché le grave mécontentement était la nouvelle aisance de la bande, qui avait grandement bénéficié financièrement du règlement des revendications à l'égard des terres retranchées et de l'indemnisation reçue pour la construction de la route. Comme c'est le cas dans les réserves où d'importantes parcelles de terrain sont détenues par des particuliers, certains membres de la bande de Westbank ont été plus chanceux que d'autres, en raison de l'emplacement de leurs terres. Certains ont pu se sentir «laissés pour compte» en ce qui concerne les indemnités obtenues. Et, bien sûr, il y eut la faillite de la Norbanque, établissement dans lequel la bande avait un important investissement. Les finances de la bande étaient plus solides et les adversaires politiques de Ron Derrickson se préoccupaient de plus en plus ou affichaient de se préoccuper de plus en plus de la gérance des fonds de la bande. Cette dernière avait investi ou déposé d'importantes sommes d'argent dans la Norbanque. Sa faillite en septembre 1985 souleva de graves préoccupations chez plusieurs membres de la bande et provoqua une certaine agitation chez eux. Il y avait d'autres plaintes précises qui furent formulées dans divers communiqués et pétitions, mais l'explosion particulière de protestations au printemps de 1986 ne peut bien s'expliquer que dans le contexte d'une accumulation de frustrations politiques, de l'absence de confiance dans les dirigeants de la bande et d'une catastrophe financière apparente.

Nicholas Kayban a joué un rôle assez important lorsqu'il s'est agi d'organiser et d'encourager la dissidence. M. Kayban a déclaré s'être d'abord mis en rapport avec certains membres mécontents de la bande

de Westbank en octobre 1985 et avoir accepté de les aider à obtenir qu'on étudie leurs griefs, en faisant jouer ses présumées relations politiques. Au cours de l'hiver et du printemps de 1986, M. Kayban rencontra des groupes de membres de la bande à plusieurs reprises. Il finit par leur demander de signer une pétition qui l'autoriserait à agir en leur nom. Une fois cette demande écrite en mains, M. Kayban s'employa activement comme pseudo-expert-conseil auprès du groupe. Il envoya la demande du groupe, qui l'autorisait à agir en leur nom, ainsi que son acceptation, à M. Fred King, député (dont la circonscription comprenait Westbank), afin de pouvoir soumettre leurs préoccupations au ministre des Affaires indiennes. Tant M. Kayban que les membres de la bande espéraient obtenir une certaine aide financière, bien qu'il ne soit pas clair de quelle source précisément. Le Comité d'action sollicita des fonds afin de promouvoir sa cause et de faire entendre ses griefs. M. Kayban espérait qu'il y aurait des fonds pour rémunérer ses services. C'est lui qui proposa au groupe de rédiger une pétition énumérant ses préoccupations qui serait remise au ministre.

Après avoir fait circuler la pétition et l'avoir fait signer par plusieurs membres de la bande, M. Kayban la livra à Ottawa. Il en discuta et défendit la cause du groupe devant plusieurs députés, dont M. King, le D[r] Lorne Greenaway et M. David Kilgour. Le D[r] Greenaway faisait partie du Comité permanent des Affaires indiennes et M. Kilgour était alors secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Sans doute dans un malencontreux effort visant à accroître les pressions politiques, M. Kayban et certains membres du groupe dissident rédigèrent un document renfermant plusieurs allégations précises de mauvaise conduite, que M. Kayban remit à une station radiophonique de Kelowna. Peu de temps après, M. Kayban, en compagnie de plusieurs membres du groupe, se rendit à Edmonton pour rencontrer M. Kilgour et solliciter son aide. À ce moment-là, le Conseil consultatif d'action politique avait atteint une certaine notoriété. Il avait également amassé quelques dettes par la même occasion, au fur et à mesure que les frais juridiques et autres s'accumulaient. Quand M. Kayban se rendit compte que le groupe ne pourrait obtenir de fonds spéciaux, il commença à se désintéresser de la cause. Mais des poursuites judiciaires avaient déjà été intentées contre lui et certains membres du groupe.

Il commença à se dissocier du groupe en juin 1986 quand il se rendit compte qu'il ne serait peut-être pas rémunéré pour ses services. La pétition, signée par un grand nombre de membres de la bande et envoyée en même temps que le «communiqué» au ministre au printemps de 1986, figure parmi les pièces déposées au cours de la présente enquête. Bien que les documents écrits permettent de se faire une idée de la nature des plaintes du groupe dissident, la Commission a également entendu les dépositions de plusieurs membres de la bande qui

ont signé la pétition. Cette dernière sollicitait la destitution du chef Derrickson et de ses conseillers. Voici certains des griefs qui y figurent :

— omission de tenir des assemblées régulières de la bande;
— détournement des biens et de l'actif de la Bande;
— exécution illégale de règlements de la bande, tel que le règlement Rentalsman;
— fausses représentations de la bande indienne de Westbank;
— omission de consulter et de conseiller les membres de la bande sur les transactions et les affaires commerciales de la bande, tels que les éléments d'actif de la bande sortis de la province sans la connaissance et le consentement des membres de la bande — Norbanque.

Ces griefs, formulés en des termes très vagues, avaient apparemment des significations différentes selon les gens. Dans sa déposition, M^me^ Barbara Coble a déclaré qu'elle n'était pas satisfaite du nombre d'assemblées que la bande tenait durant l'année. Selon elle, le chef et les conseillers omettaient systématiquement de consulter les membres. Elle était d'avis que l'achat d'actions de la Norbanque par la bande équivalait à un «détournement» de l'actif de la bande. De plus, elle a déclaré que le chef était coupable de fausses représentations au sujet de la bande en raison des déclarations qu'il faisait devant les médias au sujet de la bande et de l'aisance de ses membres, déclarations qu'elle estimait donner une image qui était loin d'être exacte. Elle a ajouté que seulement quelques membres de la bande étaient riches et que l'on avait brossé un tableau trop optimiste de la bande en la présentant comme un groupe de gens à l'aise.

M^me^ Coble s'inquiétait de l'achat de plusieurs commerces par la bande. Elle était d'avis que les détails de ces achats n'étaient pas communiqués aux membres de la bande et que les divergences d'opinions étaient grandes entre les membres de la bande. Elle a déclaré s'être opposée à ce que la bande obtienne en 1985 les pouvoirs prévus à l'article 60 lorsque M. Derrickson était chef car elle ne se sentirait pas à l'aise si le chef et le Conseil d'alors détenaient des pouvoirs de gestion foncière aussi grands que ceux que leur conférerait cet article de la *Loi sur les Indiens*. Ses inquiétudes étaient suffisamment grandes pour qu'elle fasse circuler une pétition parmi les membres de la bande afin de faire échec au vote pris par la bande, en faveur de l'obtention des pouvoirs prévus à l'article 60. Elle a soutenu que plusieurs membres de la bande n'assistaient pas aux assemblées parce qu'ils n'aimaient pas voter à mains levées (méthode habituellement employée). Elle a déclaré que plusieurs membres de la bande se sentaient intimidés aux assemblées et, par conséquent, s'abstenaient d'y aller. M^me^ Coble a proposé que le vote aux assemblées de la bande se tienne par scrutin secret. Il s'agit là à mon avis d'une proposition très sensée, car il me semble qu'elle favoriserait la démocratie et je recommande que la bande, et d'autres au Canada, en envisage l'adoption.

M^me^ Rose Derrickson (ancienne et actuelle conseillère de bande) a également donné, dans son témoignage, les raisons pour lesquelles elle a signé la pétition. Elle estimait que les assemblées de la bande n'étaient pas assez fréquentes et elle s'inquiétait de la façon dont les sommes réservées à l'aide sociale étaient gérées; elle s'interrogeait notamment sur l'utilisation de ces fonds pour acheter des antennes paraboliques à certains membres de la bande et pour payer le pavage d'allées d'entrée. De plus, elle s'est dite préoccupée par la façon dont le conseil de bande antérieur avait obtenu des fonds du gouvernement provincial afin de construire un centre communautaire, même s'il ne fut pas en fait construit. Je me suis renseigné à ce sujet et bien que je pense que les dirigeants d'alors se soient félicités d'avoir obtenu un montant pour financer les installations, plus élevé que ce qu'il convenait étant donné la modestie des résultats obtenus, je ne doute pas que les fonds obtenus aient été consacrés au bien-être de la bande. Selon M^me^ Derrickson, il s'agissait de «détournement de l'actif» et de «fausses représentations». Elle s'est également dite fort préoccupée de l'effet de la faillite de la Norbanque sur la bande. Elle savait que la bande y avait déposé des fonds, et elle craignait des pertes importantes, ce qui n'aurait pas manqué de nuire grandement à la bande. Ses inquiétudes à ce propos n'étaient pas sans fondement, et à ce jour, cette question n'est pas entièrement résolue. J'aborde plus en détail la question de la Norbanque au chapitre 4.

Le chef actuel, Robert Louie, se préoccupait principalement de l'utilisation des deniers de la bande par le conseil de bande afin d'acheter des actions de la Norbanque sans consulter au préalable l'ensemble des membres. Son souci d'obtenir davantage d'explications et la tenue d'une étude plus approfondie des transactions était intensifié par le fait qu'il savait que M. Ron Derrickson avait été administrateur de la Norbanque. M. Louie doutait également de l'existence d'un fonds «fiduciaire» qu'on avait, dit-on, établi pour le compte des mineurs. Ce fonds devait être alimenté grâce aux diverses répartitions individuelles exécutées au cours des ans. Ses inquiétudes au sujet de l'existence ou de la sécurité de ce fonds étaient décuplées par la faillite de la Norbanque. Il n'avait pas l'impression qu'un tableau clair de leurs investissements avait été présenté aux membres de la bande.

M. Louie avait été un adversaire politique de longue date de M. Ronald Derrickson, s'étant présenté contre lui au cours de deux élections précédentes. Il s'est souvenu d'un incident qui avait abouti à une querelle politique entre les deux hommes, incident qui illustre le genre de discorde qu'ont entraîné certaines des initiatives de mise en valeur prises par M. Derrickson dans les réserves. En 1976, M. Derrickson talonnait apparemment M. Robert Louie afin que ce dernier convainque sa grand-mère de souscrire au plan global d'aménagement de la réserve n° 10. Cela se résumait à consentir à transformer la ferme de M. Louie en un terrain de golf, plan auquel M^me^ Louie n'adhérait décidément pas. Conscient des désirs de sa grand-mère,

M. Louie n'était pas disposé à exercer davantage de pressions sur elle. Cette position n'eut pas l'heur de plaire à M. Derrickson. En raison des pressions qu'il subissait, M. Louie a affirmé avoir choisi de démissionner de son poste au sein du conseil d'administration de la société de développement de la bande. C'était cette société qui s'intéressait principalement à l'aménagement du lotissement Lakeridge Park.

À maintes reprises au cours de l'enquête, on a laissé entendre qu'il y a une scission fondamentale au sein des membres de la bande de Westbank, entre ceux qui sont favorables à la mise en valeur et ceux qui ne le sont pas. Il y a manifestement des divergences d'opinions entre les membres de la bande au sujet de la question de la mise en valeur des terres des réserves, mais il ne semble pas s'agir simplement d'un différend entre ceux qui sont favorables à la mise en valeur et ceux qui s'y opposent. Plutôt, il s'agissait et il s'agit toujours d'une divergence d'opinions sur la façon de mettre en valeur, dont le genre d'aménagement, le moment et l'endroit où il aura lieu. Il n'existe aucune entente sur la répartition équitable du produit de la mise en valeur des terres des détenteurs. Sans une telle entente, il pourrait arriver que le propriétaire d'un terrain transformé en terrain de golf, par exemple, touche beaucoup moins que celui d'un terrain où on érigerait un hôtel de tourisme, même si un aménagement complète l'autre et que le plan global vise à assurer la prospérité et le bien général de tous les membres de la bande. Il est peut-être naturel que certains détenteurs s'opposent à la mise en valeur de leurs terres en vue du «bien général» quand un régime convenable de partage des recettes n'a pas encore été arrêté. Les réserves indiennes ne sont pas les seuls endroits où les projets de mise en valeur sèment la discorde au sein des collectivités. De telles divergences d'opinions sont monnaie courante dans bien des agglomérations.

M. Larry Derrickson, un cousin de l'ancien chef, a témoigné au cours de l'enquête. Il a déclaré être convaincu que, par le passé, l'ancien chef s'était mêlé de certaines transactions touchant des terres familiales. Son témoignage et celui de son frère, M. Dave Derrickson, illustrent comment la politique et les relations familiales peuvent s'enchevêtrer. Larry et Dave Derrickson détenaient et détiennent toujours, en commun, un droit dans une petite propriété d'une valeur certaine située dans la réserve nº 9. Selon leurs dépositions, Dave Derrickson aurait consenti, à un moment donné, à céder sa part dans cette propriété à Larry Derrickson. Les documents de cession furent dûment établis et signés par les deux frères. Larry croyait que la transaction était conclue, à l'exception des dernières formalités par le ministère des Affaires indiennes. Cependant, sans en aviser Larry, Dave Derrickson changea apparemment d'idée au sujet de la transaction et sollicita l'intervention du chef d'alors, Ron Derrickson, afin d'empêcher que la cession soit approuvée. Mme Barbara Shmigelsky, secrétaire du chef Derrickson à ce moment-là, a déclaré ne pas se souvenir de l'intervention du chef Derrickson à ce sujet, mais que, pour des raisons inconnues, la cession ne fut jamais entérinée par le ministère des Affaires indiennes. Vu

l'impossibilité de M. Sheldon McCullough de témoigner (à cause de maladie), la Commission ne saurait dire pourquoi cette cession n'a pas eu lieu. Larry Derrickson croit que certaines pressions ont été exercées afin de «mettre des bâtons dans les roues» de la cession, mais la Commission n'a pu trouver aucune preuve à l'appui d'une intervention malhonnête de la part des dirigeants de la bande.

La cession ne fut jamais complétée et les deux frères conservent toujours les mêmes titres de propriété. Larry Derrickson a affirmé que son frère et lui s'étaient querellés il y a quelques années et que Dave et Ron Derrickson entretenaient d'étroites relations d'amitié. Le désaccord au sujet de la cession du terrain et d'autres divergences politiques, dont la participation de Larry au conseil consultatif d'action politique des Indiens de Westbank, ont non seulement isolé davantage Larry de son cousin Ron Derrickson sur le plan politique, mais ils ont aussi, malheureusement, élargi le fossé existant entre les deux frères.

Quand on lui a demandé son interprétation de la pétition quand il l'a signée, Larry Derrickson a lui aussi qualifié de détournement de l'actif de la bande l'achat d'actions de la Norbanque sans que les membres de la bande en soient avisés. Il s'opposait également à l'achat, par le Conseil de bande, de terres dans Gallagher's Canyon sans qu'on obtienne des membres de la bande une autorisation plus précise en vue de la transaction.

Analyse des griefs

Nombre des plaintes qui figurent dans la pétition du Comité d'action laissent entendre que les membres de la bande s'inquiétaient de n'être pas suffisamment consultés ou renseignés au sujet des grandes dépenses engagées par la bande. Ces préoccupations ont atteint un paroxysme avec l'effondrement de la Norbanque et les craintes qu'il a inévitablement suscitées à l'égard de la protection des fonds de la bande. À ces préoccupations s'ajoutait un sentiment de méfiance, ou une absence de confiance envers les dirigeants d'alors, situation qui n'est pas si rare en politique quand on est dans l'opposition. Par contre, Mary Eli et Millie Jack ont déclaré dans leurs témoignages n'avoir entretenu aucune inquiétude au sujet des grands achats de terrains ou des achats d'actions de la Norbanque, car elles accordaient leur appui et leur confiance à Ronald Derrickson. Elles étaient d'avis que c'était un chef très capable, toujours accessible, et qu'elles pouvaient obtenir de lui toute l'information qu'elles désiraient. Ronald Derrickson a une personnalité dynamique et décidée et il est sans doute le genre de personnes qui inspirent les plus grandes loyautés et les plus fortes hostilités. Les esprits semblaient être très montés à Westbank au début de 1986. Le milieu politique était en pleine effervescence.

Le manque perçu de renseignements suffisants sur les questions qui intéressaient tous les membres de la bande était un thème souvent repris dans les plaintes du Comité d'action. C'est peut-être pourquoi l'omission de tenir des assemblées de bande régulières figure en tête de liste des griefs inscrits sur la pétition. Si une information plus complète n'est pas le remède à l'absence de confiance qui peut régner chez ceux qui appartiennent à l'opposition politique, l'ignorance des réalités fondamentales peut faire naître un certain degré de méfiance. La perfection n'est pas de ce monde, mais on peut atténuer ces sentiments en diffusant à tous les membres davantage de renseignements sur les affaires de la bande grâce à un mécanisme régulier de compte rendu. Je ne crois pas qu'il faille convoquer sans cesse des assemblées de bande, mais certaines s'imposent. Il ne faudrait réunir la bande que pour des questions de grande importance. Il me semble, cependant, qu'un système de rapports annuels (ce que recommande le présent rapport à la section II) accompagné, peut-être, du recours à une circulaire périodique chez les bandes dont l'activité économique est plus grande, pourraient contribuer à un bon gouvernement et à une plus grande stabilité dans les réserves. Si le groupe «au pouvoir» traite tous les dossiers comme un secret d'État, il y aura forcément soupçons et mécontentements. Lorsqu'à l'absence de renseignements s'ajoute un manque de confiance, les spéculations et les rumeurs folles vont bon train. Gonflés par le vent de la rumeur, des différends anodins prennent des proportions démesurées. C'est alors qu'on assiste à des gestes étourdis tels que la pétition et le communiqué. La politique se nourrit de la discorde, dit-on parfois, mais quand cette dernière en arrive au point qu'elle a atteint à Westbank, ce sont les intérêts de la bande qui en souffrent finalement.

La lecture du texte de la pétition et du soi-disant communiqué et la comparaison de ces documents aux témoignages reçus m'apparaissent révéler que la signification de mots tels que «détournement» et «fausses représentations» ne fait pas l'unanimité. Ces expressions sont souvent synonymes de très mauvaise conduite. Elles ont peut-être été choisies en raison de leur effet percutant, car elles semblent beaucoup trop fortes pour décrire les activités en cause. Cependant, il m'a paru que certains membres de la bande ne connaissaient pas vraiment le sens ou l'emploi de certains de ces mots. Par exemple, Barbara Coble semblait vraiment sincère lorsqu'elle affirmait que lorsque le chef Derrickson faisait des déclarations trop élogieuses au sujet de la vie à Westbank, il était coupable de «fausses représentations au sujet de la bande de Westbank.» C'est un point de vue qui peut se défendre, mais je pense que la plupart des gens trouveraient qu'il s'agit là d'un écart de langage un peu exagéré. L'ancien chef n'est certes pas un homme porté à atténuer les faits, mais je ne saurais qualifier de «fausseté» une description trop optimiste de la réalité : M^me^ Coble se serait peut-être exprimée avec plus d'exactitude en qualifiant de tels propos de «mauvaise description» ou d'«exposé inexact» des faits.

La pétition fut établie sur l'instigation et avec l'aide de M. Nicholas Kayban. Peut-être son libellé s'explique-t-il en partie par l'attitude plutôt agressive qu'il affiche en politique. M. Kayban a affirmé avoir pris une part directe à certaines déclarations faites aux médias. Bien qu'il ait déclaré dans sa déposition s'être assuré que toutes les allégations avancées pouvaient être corroborées par des preuves, il a apparemment omis de procéder à une enquête sérieuse afin d'en vérifier la véracité. Étant donné la nature des allégations, je trouve étonnante son omission à cet égard. Sa décision de publier les allégations sans obtenir de preuve valable de leur véracité ne mérite pas de louanges. M. Kayban a prié la Commission de l'excuser des gestes qu'il a posés. Il conviendrait davantage qu'il adresse ses excuses à l'ancien chef, au conseil et aux membres de la bande qu'il a voulu servir, mais qu'il n'a que desservis. On ne peut pas dire qu'il ait contribué à la tenue d'un débat rationnel à Westbank.

Les membres de la bande qui ont signé la pétition ont affirmé que cette dernière devait être remise au ministre sous le sceau de la confidentialité. Elle réclamait la destitution du chef et du conseil, mais c'était avant tout une demande d'enquête au sujet des affaires de la bande. On peut la considérer comme une protestation politique adressée au ministre des Affaires indiennes par un groupe de membres mécontents. Étant donné les rapports qui existent depuis toujours entre les autochtones et la Couronne, représentée par le ministre, la pétition directe semble être un moyen souvent employé pour extérioriser des griefs. Je doute fort qu'il s'agisse d'une méthode souhaitable ou utile. Quoique le choix des mots manquât de modération, étant donné le caractère général du libellé des plaintes, il est peu probable que les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes auraient pris ces mots au pied de la lettre ou auraient nécessairement perçu ces problèmes sous un jour aussi noir. Étant donné sa formulation, la pétition ne pouvait obtenir de suite qu'après enquête plus approfondie. C'est ce que les signataires de la pétition avaient apparemment en vue.

L'afflux soudain de revenus dans les coffres de la bande, puis la possibilité, tout aussi soudaine, de tout perdre avec la faillite de la Norbanque, peuvent expliquer en partie le ton alarmiste de ces déclarations publiques. La frustration est rarement bonne conseillère; ajoutez à cela la crainte d'une catastrophe économique, et il risque d'y avoir du vilain. Le climat politique qui régnait à Westbank au début de 1986 était empreint d'hostilité, presque de haîne dans certains cas. Il ne fait aucun doute que certains entretenaient de vieilles rancunes personnelles à l'endroit de l'ancien chef et de l'ancien conseil. M. Kayban se présenta, apparemment afin d'apporter son aide, mais je crois que c'est surtout lui-même qu'il voulait aider; à la fin, il s'avéra n'être qu'un fauteur de troubles. Sous son aile, le Conseil consultatif d'action politique des Indiens de Westbank adopta un ton très mordant, à grand renfort d'hyperboles légèrement entrecoupées de faits. Peut-être

que les personnes directement en cause se rendront compte, après mûre réflexion qu'il convient toujours d'éviter les excès injurieux dans les débats publics et de s'en tenir aux faits plutôt que de se laisser aller à des accusations fondées sur des motifs ténus. Le débat doit être ouvert, mais il doit également être mené à un niveau supérieur à celui de la «pétition» et du «communiqué». Le Comité d'action aurait mieux fait de ne pas intervenir si c'était ainsi qu'il voulait agir.

Que tant de membres de la bande signent une pétition, dont le but était surtout qu'un organisme ou une personne indépendante fasse enquête sur les affaires de la bande, atteste de l'existence d'un grave malaise au sein de la bande de Westbank. Cependant, comme je l'ai déjà dit, les débats politiques dans les réserves peuvent devenir fort animés étant donné la grande importance économique que peut prendre le pouvoir politique. Il faut également se rappeler que M. Derrickson avait une forte personnalité qui pouvait soulever les antipathies. Je doute que la situation se serait autant détériorée si M. Kayban ne s'en était pas mêlé. À Westbank, les événements se sont précipités, et peut-être trop rapidement pour certains, au cours de la décennie 1976–1986. Un témoin a employé l'expression «projet pilote» : Westbank était-il un projet pilote? La bande était certes à l'avant-garde de la transformation. Certains locataires et membres de la bande avaient apparemment perdu confiance dans le bureau de Vancouver du Ministère. Une impression s'installa, selon laquelle rien ne pouvait se faire par l'entremise de ce bureau puisqu'il ne semblait pas y avoir à ce niveau un système adéquat pour résoudre les griefs. Les griefs étaient alors adressés à l'Administration centrale, à Ottawa. Cette impression fut manifestement un des facteurs qui a mené à la constitution du Comité d'action. À mon avis, le genre de difficultés que nous avons constatées à Westbank pourraient se reproduire chez plusieurs bandes au Canada au fur et à mesure de leurs progrès économiques. Dans la section qui suit, je propose des solutions propres, je l'espère, à désamorcer ce genre de situations avant qu'elles ne se détériorent comme à Westbank.

Section II

La question du changement:

Le droit et les politiques indiennes au Canada

Avant-propos

Dans la Section I du présent rapport, on a déjà discuté de certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* et des politiques du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dans la mesure ou elles touchent la bande indienne de Westbank. La Partie IV du mandat de la Commission traite de questions plus vastes. Cette partie se lit comme suit :

> afin de recommander au besoin des modifications à la *Loi sur les Indiens* en ce qui concerne la gestion des terres, des deniers et des règlements des Indiens, ou aux politiques et aux méthodes du MAINC en la matière, ou des solutions à des problèmes particuliers, lesquelles seront compatibles avec la politique établie du gouvernement visant à soutenir et à renforcer l'autonomie gouvernementale des Indiens sur leurs propres terres.

Au cours de la première partie des audiences, j'ai été informé de certaines difficultés auxquelles font face les membres des bandes, les dirigeants des bandes et le Ministère relativement à l'administration de la Loi et des politiques ministérielles. Des audiences particulières ont été convoquées afin de déterminer si la Commission, en vertu de la Partie IV de son mandat, pouvait ou devait faire des recommandations préconisant des changements. Les principaux groupes d'Indiens de Colombie-Britannique ont été invités à participer et à faire les présentations qu'ils jugeaient appropriées. Toutefois, avant d'aborder la question des recommandations possibles, je crois qu'il nous faut examiner la Loi et les conditions actuelles.

La Loi présente une structure de base qui a souvent été décrite comme étant paternaliste. La série complexe de changements législatifs apportés pendant plusieurs décennies relativement aux Affaires indiennes est présentée dans le résumé historique inclus dans ce rapport (annexe A). Je remercie grandement le professeur Hamar Foster d'avoir collaboré à sa rédaction. Comme je l'ai dit dans cette annexe, l'histoire de la *Loi sur les Indiens* est à plusieurs égards l'histoire de tiraillements permanents entre la tutelle et l'indépendance, entre la protection des autochtones et leur assimilation dans la culture européenne. Ce genre de tension est toujours présent aujourd'hui dans le désir des autochtones de préserver leur assise territoriale et leur culture traditionnelle tout en poursuivant leurs efforts pour atteindre l'autonomie gouvernementale et l'autosuffisance économique. Ces tiraillements ne pourront jamais disparaître complètement, car tout ce qui touche la personne suppose toujours un certain degré de tension ou de conflit. Les temps changent. Les problèmes d'une époque ne sont pas ceux d'une autre époque. La nature humaine ne change pas, mais les conditions économiques et sociales, elles, évoluent et ainsi la nature précise des problèmes perçus est souvent assez différente d'une époque à l'autre.

La situation de certaines bandes a changé du tout au tout depuis 1951, date à laquelle ont été édictés les derniers changements majeurs à la *Loi sur les Indiens*. D'autres bandes par contre n'ont presque pas changé. De nos jours, le Ministère adopte une position bien différente de celle d'il y a 35 ans. Ces facteurs ne signifient pas que tout doit être changé, mais la situation actuelle doit être examinée afin d'évaluer la convenance du régime législatif existant. Peut-être des changements pourront-ils être recommandés qui amélioreront la vie des autochtones et qui, en même temps, assurereront le maintien de bonnes relations entre les autochtones et les non-autochtones au Canada.

La *Loi sur les Indiens* a très peu évolué depuis 1951 : d'importantes parties de la Loi datent même du XIX^{e} siècle. Il n'y a, évidemment, rien de mal à cela. Le changement pour le changement n'a aucun sens et les préoccupations générales concernant le bien-être des autochtones, qui sous-tendent la *Loi sur les Indiens*, ne sont pas très différentes aujourd'hui de ce qu'elles étaient auparavant. Je suis porté à être prudent en envisageant ce qui devrait être fait en vertu de la Partie IV de mon mandat. Un changement trop soudain est difficile à digérer et serait, selon moi, mal accepté par un grand nombre de personnes. Toutefois, si après avoir écouté les représentations et réfléchi sur les enjeux, j'ai la nette impression qu'un certain domaine peut être amélioré ou que des problèmes particuliers peuvent être atténués, il est de mon devoir d'en parler.

PARTIE A

Tentatives de réforme depuis 1960

De 1960 jusqu'à présent, l'histoire des tentatives de réforme ou de changement législatif est un récit d'efforts sincères qui trop souvent n'ont pas donné les résultats souhaités.

L'expérience personnelle du chef Joe Mathias à ce chapitre le démontre de façon frappante. Il a raconté sa participation à un comité ministériel sur les affaires indiennes en 1969, à la préparation du fameux (ou peut-être infâme) Livre blanc sur les affaires indiennes au cours de la même année et au comité de 1975 qui a rencontré les membres du Cabinet alors responsables des affaires indiennes au sujet de la réforme statutaire. De 1977 à 1980, il a travaillé en tant qu'analyste des politiques, chargé plus particulièrement de la *Loi sur les Indiens*. Dans le cadre de ces fonctions, il a évidemment pris part à des consultations poussées avec le Ministère. Il nous a décrit les efforts considérables faits par les Indiens pour communiquer leurs préoccupations au Comité parlementaire qui a produit le *Rapport Penner* en 1983. Toutes ces études et propositions visaient à définir les secteurs de préoccupation ou à faire des recommandations en vue d'apporter des changements. Mises à part quelques modifications découlant des exigences de la Charte des droits et libertés, il n'y a pas eu beaucoup d'activité, dans le domaine législatif, depuis 1951. Cependant, le Ministère a changé ses politiques dans une certaine mesure afin de répondre au nouveau climat ou à la nouvelle orientation des affaires indiennes au cours des dernières années.

On peut dire sans se tromper que depuis le milieu des années 1960 environ, certains problèmes des Indiens et de la législation les intéressant sont devenus plus visibles. Le Livre blanc de 1969 intitulé «Recherche d'une nouvelle voie» abordait certains des sujets examinés dans le présent rapport. Sa publication a suscité des réactions qui ont poussé le gouvernement fédéral à adopter une politique plus active de délégation aux bandes et aux associations indiennes dans les années 1970. Cette politique se poursuit de nos jours.

Le *Rapport Penner* portait sur une grande variété de sujets et les changements qui y étaient recommandés avaient une portée considérable. Il traite des suggestions courantes de changement proposées par les Indiens. Même s'il peut avoir eu certains effets sur la mise en oeuvre de politiques au Ministère, le Rapport ne semble pas avoir donné lieu à des changements législatifs ou constitutionnels importants.

Le projet de loi C-52 proposé, présenté en première lecture en juin 1984, était perçu par le Ministère comme étant au moins une solution partielle à certaines des préoccupations les plus évidentes des autochtones et de leurs dirigeants. Le Ministère était et est toujours conscient du fait que la lenteur des progrès est due en grande partie au fait qu'on exige un consensus de la part de tous les groupes touchés avant d'apporter des changements considérables à l'actuelle *Loi sur les Indiens*. Ce projet de loi aurait, entre autres, permis aux bandes de ne pas être assujetties aux exigences de la *Loi sur les Indiens* en optant pour l'autonomie gouvernementale, selon les termes de la loi proposée. Le projet de loi n'a pas été adopté parce que le gouvernement d'alors n'a pas été reporté au pouvoir lors des élections générales de septembre 1984.

Les efforts récents de changement n'ont pas beaucoup porté fruit. Aux fins de la présente, je crois qu'il est important d'examiner pourquoi le changement s'est avéré difficile à effectuer. L'histoire de la dernière décennie, telle que racontée dans la partie des audiences touchant la bande indienne de Westbank, laisse voir des changements importants dans le contenu et l'application des politiques du Ministère, mais presque aucun changement statutaire important. Cette situation pourrait mener à une discontinuité inconfortable. Un fonctionnaire du Ministère, en parlant du fondement législatif des statuts administratifs, a dit que dans le cas de nombreux statuts qu'il considère comme souhaitables, ce fondement législatif est très mince. C'est également vrai de politiques fondées sur d'autres parties de la Loi.

Au cours des audiences, il a souvent été dit que la relation de longue date qui existe entre les autochtones et le gouvernement fédéral est unique et spéciale. Certains aspects de cette relation sont non seulement juridiques et historiques, mais également traditionnels. Les relations de longue date ne peuvent être modifiées fondamentalement sans mal et sans un sentiment de déchirement. L'homme est un animal qui, comme le reste de la nature, n'aime pas les changements rapides. Ceci est vrai dans le domaine politique également. Le *Rapport Penner* appuie de nombreux changements préconisés par des organisations indiennes nationales. Certaines des recommandations risquent de soulever une controverse politique. Il se peut que le gouvernement mette en oeuvre certaines de ces recommandations, mais je crois que dans les domaines où des changements de fond sont envisagés, il souhaitera s'assurer d'un fort appui des Canadiens. Je ne peux dire quand ou dans quelle mesure ces changements auront lieu. Aux fins du présent rapport, je ne peux supposer qu'ils sont imminents.

Dans toute nouvelle structure, le cadre législatif doit pouvoir satisfaire aux différences culturelles et historiques. Ceci exigera un changement statutaire qui répond aux vraies différences dans la culture et les aspirations des bandes et des particuliers, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique et aux Territoires. L'unanimité est probablement

une chimère, comme le comprendra quiconque a déjà travaillé en grand comité. On peut tout au plus espérer qu'un changement serait généralement perçu comme souhaitable ou constituant un progrès.

Le Parlement devrait s'assurer que le régime statutaire en place à un moment donné répond autant que possible aux besoins de tous les Canadiens, Indiens et non-Indiens, du point de vue de la certitude, de la clarté et de l'équité dans l'administration des affaires indiennes. Il faut aussi tenir compte des limites du possible ou du probable, et ne pas remettre les projets indéfiniment en espérant l'arrivée d'une Nouvelle Jérusalem. Il existe probablement des domaines où des améliorations peuvent être apportées sans oublier le passé ni limiter les possibilités de croissance future vers l'autonomie gouvernementale.

Initiatives de législation et de politiques récentes et en cours

Au moment de ma nomination à titre de commissaire, le Ministère a mis plusieurs de ses fonctionnaires à ma disposition afin que je puisse avoir avec eux des entrevues et des séances d'information sur ses préoccupations actuelles. Deux séances d'information officielles ont été tenues avec des membres du Ministère, une avant et l'autre après la tenue des audiences. Des audiences ont été tenues dans le but précis d'examiner les présentations des groupes indiens relativement aux changements pouvant être apportés à la *Loi sur les Indiens* et à la politique ministérielle. Ces audiences ont suivi la conclusion des audiences sur les questions entourant Westbank.

Les séances d'information du Ministère ont été très utiles et ont permis de déterminer quels changements sont souhaités par la majorité des bandes au pays, et lesquels se rapportent particulièrement à Westbank. Je crois que la plupart des gens conviendront que nombre des difficultés survenues à Westbank sont des signes précurseurs des difficultés à venir, et qu'elles sont survenues en grande partie en raison du fait que la bande indienne de Westbank est une bande qui, depuis le milieu des années 1970, se trouve au premier plan du développement économique et social. M. David Sparks, du Ministère, a dit dans son témoignage que c'était une des premières bandes intéressées à mettre en oeuvre un régime complet de statuts administratifs. Plusieurs aspects de la situation à Westbank qui étaient uniques en 1977 sont maintenant plus communs, et pourraient être ordinaires d'ici 1997. En ce sens, nous avons l'occasion de tirer un enseignement de l'histoire sans avoir à la vivre d'abord.

Les séances d'information portaient sur une grande variété de considérations d'ordre politique et statutaire, telles :

1) les «modifications de Kamloops»;
2) les terres, les revenus et les fiducies;

3) les questions touchant les terres indiennes, y compris le registre et la gestion des terres;
4) les politiques et marches à suivre administratives liées aux deniers des Indiens;
5) la réduction des effectifs et la délégation des responsabilités; et
6) l'autonomie gouvernementale au moyen d'une loi précise.

1. Les modifications de Kamloops

On m'a dit que les modifications de Kamloops tirent leur origine du souhait exprimé par la bande indienne de Kamloops et son chef, Clarence «Manny» Jules, que les pouvoirs de réglementation de la bande comprennent des pouvoirs d'imposition. Ceci permettrait à la bande de Kamloops de recueillir des fonds pour fournir des services sur les terres industrielles dans sa réserve. La réserve de Kamloops, qui est adjacente à la ville de Kamloops, compte depuis plusieurs années un important parc industriel. Les parcs industriels sont habituellement situés sur des terres cédées sous condition. En vertu des lois actuelles, le statut exact de ces terres par rapport aux autres terres de réserve est incertain. Des doutes considérables subsistent à savoir si les statuts administratifs des bandes s'appliqueront aux terres cédées, puisque ces dernières pourraient ne pas être considérées comme des «terres dans la réserve» à cette fin. La bande de Kamloops se préoccupait du fait que la compétence provinciale s'étende aux non-Indiens exploitant une entreprise sur des terres cédées. L'impôt provincial semblait viser à lever des fonds pour les services à être fournis par les gouvernements locaux, mais cet impôt n'a en fait pas été utilisé pour fournir ces services sur les terres dans le parc. On m'a dit que, peut-être comme conséquence, une majorité de ces taxes sont perçues de façon irrégulière dans la province et que seulement 0,33 p. 100 des recettes fiscales de la province est attribuable à cette source. Les modifications de Kamloops ont été appuyées par la vaste majorité des bandes au Canada et se trouvent maintenant à l'étude à la Chambre des communes.

Ces modifications visent à atténuer les doutes concernant le pouvoir d'un conseil de bande d'exercer sa juridiction sur les terres cédées conditionnellement, qui seront appelées «terres désignées». Si les conseils de bande obtiennent cette compétence, on prévoit qu'elles pourront prélever une forme d'impôt comme source de revenus. Je crois que ceci modifiera considérablement les relations existant entre les conseils de bande et les locataires et résidents des terres cédées. En fait, cela augmentera la juridiction du conseil de bande sur les terres cédées. Ceci signifie, selon moi, que les bandes et les gouvernements provinciaux devront s'entendre sur des mécanismes de partage des impôts dans ce domaine; les deux auront la compétence, mais la chose pourra être mieux faite par les gens sur place, soit les conseils de bande. L'objectif visé — de meilleurs services et une imposition plus équitable — est valable, mais l'impôt est toujours une question épineuse et je prévois des

escarmouches avant que l'on trouve une solution aux problèmes découlant de ces modifications. Je suis en faveur de ces changements, mais je ne m'attends pas à ce que leur réalisation soit facile.

2. Terres, revenus et fiducies

Le Ministre a entrepris un examen complet des questions touchant les dispositions statutaires et la politique ministérielle liées aux terres, aux revenus et aux fiducies. Les demandes de propositions des entrepreneurs ont été émises le 1er juin 1987 et les premiers marchés ont été adjugés depuis.

Cet examen complet portera sur l'administration, la politique et les préoccupations d'ordre statutaire. Les questions examinées comprennent le registre des terres, la gestion des terres et le droit aux terres, les considérations environnementales, les fonds en fiducie, les successions, les administrations indiennes et les litiges. Le projet a été divisé en deux étapes. La première consistera en un résumé et une analyse des études précédentes se rapportant aux opérations et à la gestion du secteur des terres, des revenus et des fiducies, et comportera la détermination des mesures correctrices prioritaires. De plus, on devrait évaluer si les études précédentes étaient suffisamment complètes pour définir clairement les problèmes à régler, et si les solutions proposées sont faisables, compte tenu du fondement législatif actuel et des ressources disponibles.

Au cours de la deuxième étape, on élaborera un plan de mise en oeuvre devant être approuvé par le sous-ministre. Une fois la deuxième étape terminée, le Contrôleur général, un comité consultatif et des membres du Ministère entreprendront un examen approfondi des modalités du plan de mise en oeuvre. Le présent rapport sera sans doute utilisé par le Comité consultatif et les entrepreneurs chargés de l'examen approfondi. Cet examen semble être conçu pour s'attaquer surtout aux questions de gestion des affaires et au rapprochement des priorités concurrentes. Je crois que l'approche adoptée est sensée puisque l'examen est vaste et prévoit la participation de différents groupes représentant la collectivité indienne. Le danger est que les questions soient étudiées à satiété. J'espère que grâce au présent rapport et à l'examen approfondi, certains changements utiles pourront être apportés aux lois et aux politiques, dans un délai raisonnable.

Les problèmes de gestion liés à l'administration des nombreuses politiques existantes sont graves et semblent devenir encore plus difficiles au lieu de s'atténuer. Il faut cependant faire la distinction entre les solutions de gestion et les décisions politiques fondamentales, qui doivent forcément être prises par ceux qui ont une responsabilité politique envers les groupes indiens et le pays dans son ensemble. Dans les circonstances actuelles, toute grande organisation a tendance à

ordonner une étude après l'autre lorsque la volonté et l'initiative politiques ne sont pas là pour proposer et mettre en oeuvre des solutions aux problèmes reconnus. Une preuve de cette tendance est le fait qu'au Ministère, trente examens des orientations sont actuellement en cours. Pour les raisons que je donne plus loin, je crois que d'ici la fin de cette décennie, les problèmes majeurs pourront être définis et que le règlement des problèmes dans le domaine des terres, des revenus et des fiducies sera bien avancé. Par conséquent, je suggère que l'on mène rapidement à terme cet examen approfondi et que la mise en oeuvre des recommandations se fasse dans les plus brefs délais, le Ministre et le gouvernement étant nécessairement appelés à prendre des décisions sur les aspects politiques des questions.

3. Questions liées aux terres indiennes

a) Loi sur les terres indiennes

Une *Loi sur les terres indiennes* a été proposée sous forme d'ébauche. Bien que l'on considère généralement qu'il s'agit là d'un changement utile, des difficultés sont survenus lorsqu'il a fallu trouver l'impulsion politique et le temps nécessaire pour faire adopter la loi au Parlement. La Loi actuelle n'est pas très complète pour notre époque. Elle peut toujours être utilisée pour les bandes moins développées, mais elle est plutôt «arriérée» en ce qui concerne les bandes plus avancées. Il me semble qu'une Loi détaillée concernant les terres serait utile. Comme je l'ai dit ailleurs, la terre constitue le fondement du développement économique des Indiens.

L'importance du vide statutaire concernant les terres devient évidente lorsqu'on examine le contenu de l'ébauche de la *Loi sur les terres indiennes*, qui comprend :

a) comment le titre de propriété des terres indiennes devrait être détenu et par qui;
b) la nature et la portée des pouvoirs des bandes concernant le contrôle, la gestion et l'administration de leurs terres;
c) la nature et la portée des responsabilités de la Couronne en ce qui concerne les terres de réserve;
d) la capacité juridique des bandes et des dirigeants des bandes;
e) l'acquisition par les membres des bandes de droits dans les terres de réserve, et une meilleure définition de ces droits;
f) le transfert et toute autre disposition des droits des particuliers à l'égard des terres de réserve;
g) l'aliénation de terres des bandes à des non-Indiens;
h) la prise de terres de réserve par des tierces parties sans le consentement des bandes;
i) le système d'enregistrement des intérêts dans les terres indiennes; et

j) le contrôle et la gestion des fonds (capital et recettes) provenant de l'octroi de droits ou d'intérêts dans les terres de réserve.

La Loi actuelle ne fait qu'effleurer la plupart de ces sujets. Je crois qu'une loi distincte permettrait une plus grande précision et une meilleure définition des intérêts respectifs de la bande, du Ministère et des particuliers concernant les terres de réserve et les terres cédées ou «désignées».

Si ces questions sont traitées dans une *Loi sur les terres indiennes* distincte, alors plusieurs des dispositions concernant les terres contenues dans la Loi existante peuvent être annulées. Les questions foncières sont importantes pour les bandes indiennes et les particuliers, et une Loi distincte devrait également rendre la tâche plus facile aux emprunteurs et aux prêteurs ainsi qu'à leurs représentants pour ce qui est des questions de cession ou de sûreté si l'ensemble du sujet faisait l'objet d'un statut distinct, plutôt que d'être couvert par différentes parties d'un statut général, comme c'est le cas dans la Loi actuelle. Je serais donc enclin à faire accélérer cette initiative. Je crois que la nouvelle Loi créerait un meilleur environnement pour l'aménagement foncier, pour les bandes qui sont en mesure de se livrer à des activités de développement, et elle ne nuirait pas au statu quo en ce qui concerne les bandes moins bien situées.

b) Registre des terres de réserve

Les différents renseignements que j'ai eus concernant les régimes de possession en vertu de la *Loi sur les Indiens* faisaient ressortir un grand besoin d'améliorer l'actuel Registre des terres. La Loi prévoit, en termes plutôt rudimentaires, la mise en place d'un système d'enregistrement des terres :

> 21. Il doit être tenu au ministère un registre, connu sous le nom de Registre des terres de réserve, où sont inscrits les détails concernant les certificats de possession et certificats d'occupation et les autres opérations relatives aux terres situées dans une réserve.
>
> 55. (1) Il est tenu au ministère un registre, appelé Registre des terres cédées, dans lequel sont inscrits tous les détails relatifs à la location ou autre aliénation de terres cédées par le Ministre, ou à tout transfert qui en est fait.
>
> (2) Un transfert conditionnel ne doit pas être enregistré.
>
> (3) L'inscription d'un transfert peut être refusée tant que la preuve de l'établissement de cet acte n'a pas été fournie.
>
> (4) Un transfert enregistré selon le présent article est valide à l'encontre d'un transfert non enregistré ou d'un transfert subséquemment enregistré.

En 1983, le Registre des terres a été automatisé et j'ai l'impression que des progrès raisonnables ont été faits sur ce plan. Comme il y a une grande différence entre les besoins des bandes moins développées et ceux des bandes plus avancées, le Ministère a dû se montrer très attentif. Pour des raisons surtout historiques, l'utilisation des services d'enregistrement provinciaux semble inacceptable pour la majorité des groupes indiens. On doit aussi tenir compte du fait qu'il existe des différences fondamentales entre la tenure sous le système Torrens et celle que prévoit la *Loi sur les Indiens*. Dans le passé, il y a eu une certaine utilisation du système provincial en Colombie-Britannique.

Le Ministère sait qu'un certain nombre de bandes prennent part à ce que l'on appelle la «location à l'oeil». Un bail à l'oeil est un bail irrégulier (et non enregistrable) de terres de réserve. Le chef Sophie Pierre du Conseil tribal de Kootenay a dit qu'à sa connaissance, une bande indienne rurale ne veut pas avoir affaire au Registre des terres indiennes et considère qu'elle peut fonctionner de façon satisfaisante grâce aux baux irréguliers. Ceci peut être une solution possible dans une région rurale, mais elle ne vaudra évidemment pas pour les aménagements qui exigent un financement. La première raison de l'utilisation des baux à l'oeil semble être ce qui est perçue comme étant des obstacles bureaucratiques de la part du Ministère dans le cadre du système actuel.

Les demandes de location et les transferts de baux doivent habituellement être approuvés par le Ministre. L'avis du ministère de la Justice est nécessaire pour les baux à long terme. Compte tenu de son expérience récente devant les tribunaux, le Ministère se montre prudent et examine de près les baux à long terme. Certaines occasions d'affaires peuvent être perdues en raison des délais imposés par la structure bureaucratique. Je n'étais pas certain, toutefois, s'il s'agissait d'une bonne ou d'une mauvaise chose. D'après l'expérience de plusieurs bandes, les hommes d'affaires qui ne sont pas prêts à attendre les analyses et approbations requises sont souvent des hommes d'affaires avec qui il vaut mieux ne pas traiter. D'un autre côté, dans le monde des affaires, il faut souvent saisir les occasions sans tarder et des possibilités de développement peuvent être perdues si l'on n'apporte pas des changements aux délais requis pour l'examen et l'évaluation des propositions. J'ai l'impression que le personnel chargé de l'enregistrement ne suffit plus à la tâche et que le système devrait être revu pour qu'il soit moins obscur et réponde mieux aux besoins.

La Loi actuelle ne convient pas tout à fait en ce qui concerne l'enregistrement des intérêts dans les terres. Évidemment, si une *Loi sur les terres indiennes* était adoptée, elle devrait comprendre des dispositions plus détaillées à ce sujet. Cependant, même sans modification législative, je crois que le système d'enregistrement peut être amélioré sur les plans administratif et technique. À un moment donné, j'étais

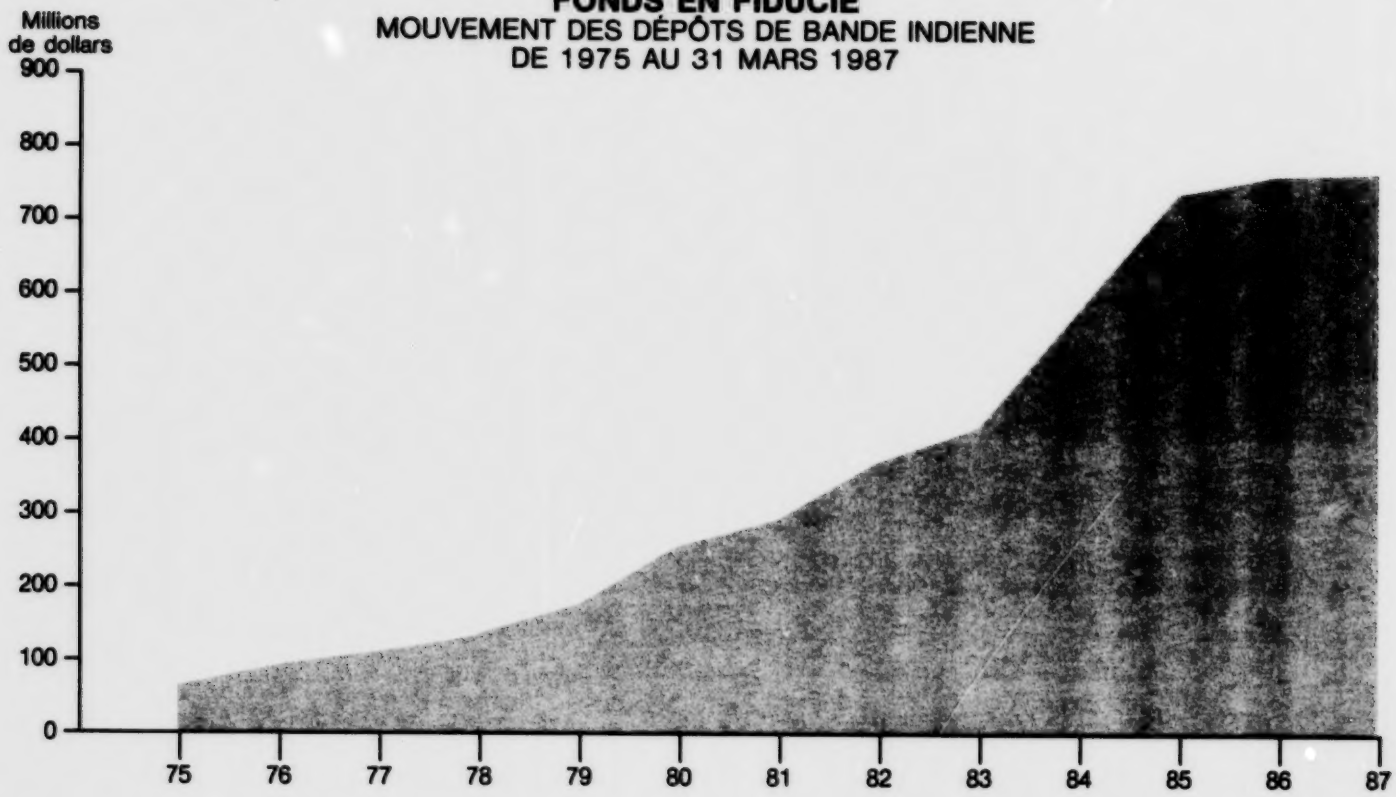
porté à penser qu'une forme d'intégration dans les systèmes provinciaux serait la meilleure solution, puisque les hommes d'affaires et les avocats locaux connaîtraient le système local. Je doute cependant que cette solution soit faisable et je crois que les réalités historiques et politiques militent en faveur de l'amélioration du Registre.

4. Deniers des Indiens

Le Ministère subit actuellement des pressions internes et externes pour la libéralisation du traitement des deniers au compte de capital des Indiens. Les bandes ont exercé des pressions pour le paiement des deniers lorsque les taux à long terme payés par le gouvernement sur les fonds en fiducie étaient peu élevés. Ceci a été le cas notamment de certaines bandes de l'Alberta qui possèdent d'importantes sommes provenant des recettes pétrolières et gazières. Les deniers au compte de capital des Indiens ont été transférés à la Samson Trust Company, mais quelques années plus tard, le Ministère a décidé que le Ministre ne pouvait déléguer ses fonctions de fiduciaire à une société de fiducie et que ces paiements étaient hors de la portée de la Loi.

L'augmentation importante du rôle du Ministère à titre de fiduciaire paraît clairement dans les graphiques suivants :

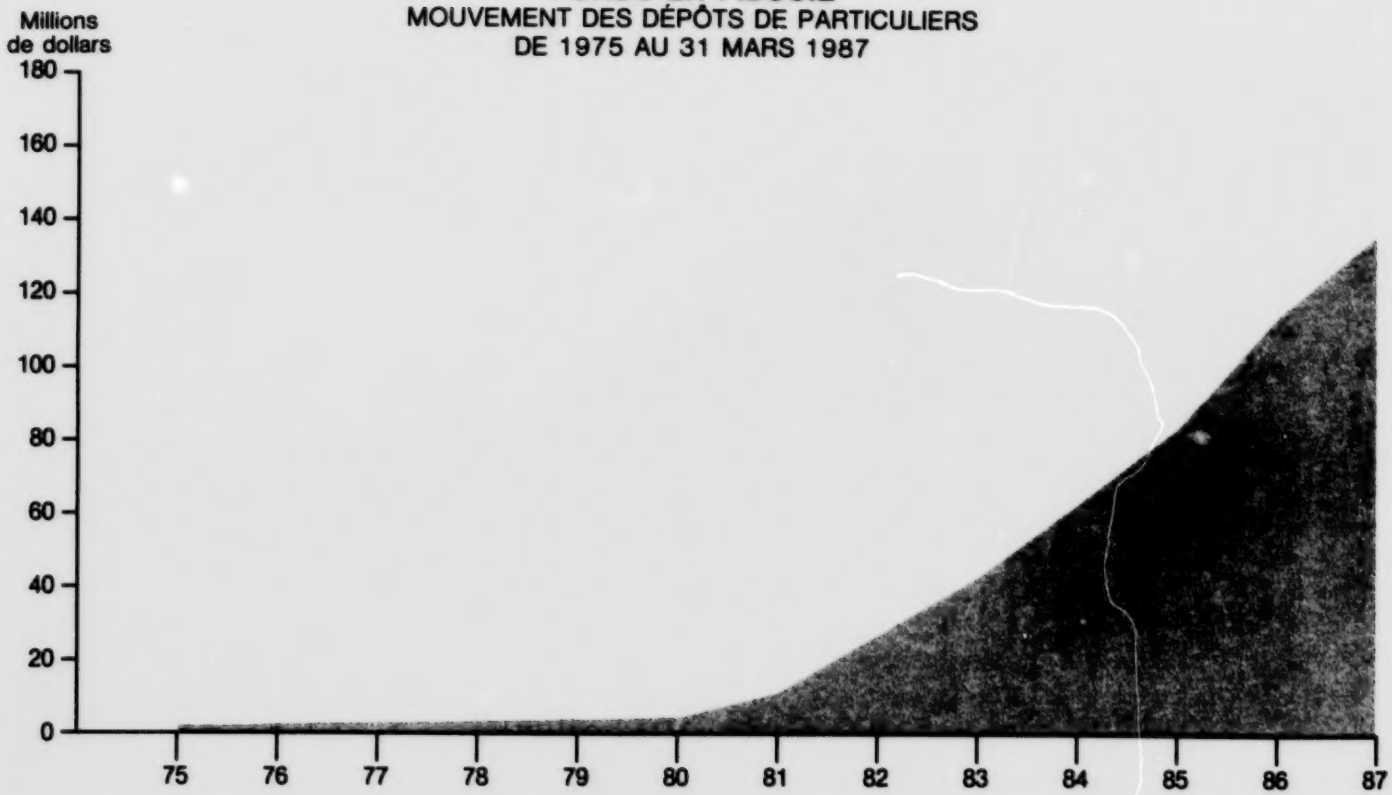
FONDS EN FIDUCIE
MOUVEMENT DES DÉPÔTS DE BANDE INDIENNE
DE 1975 AU 31 MARS 1987



— Ministère des Affaires indiennes

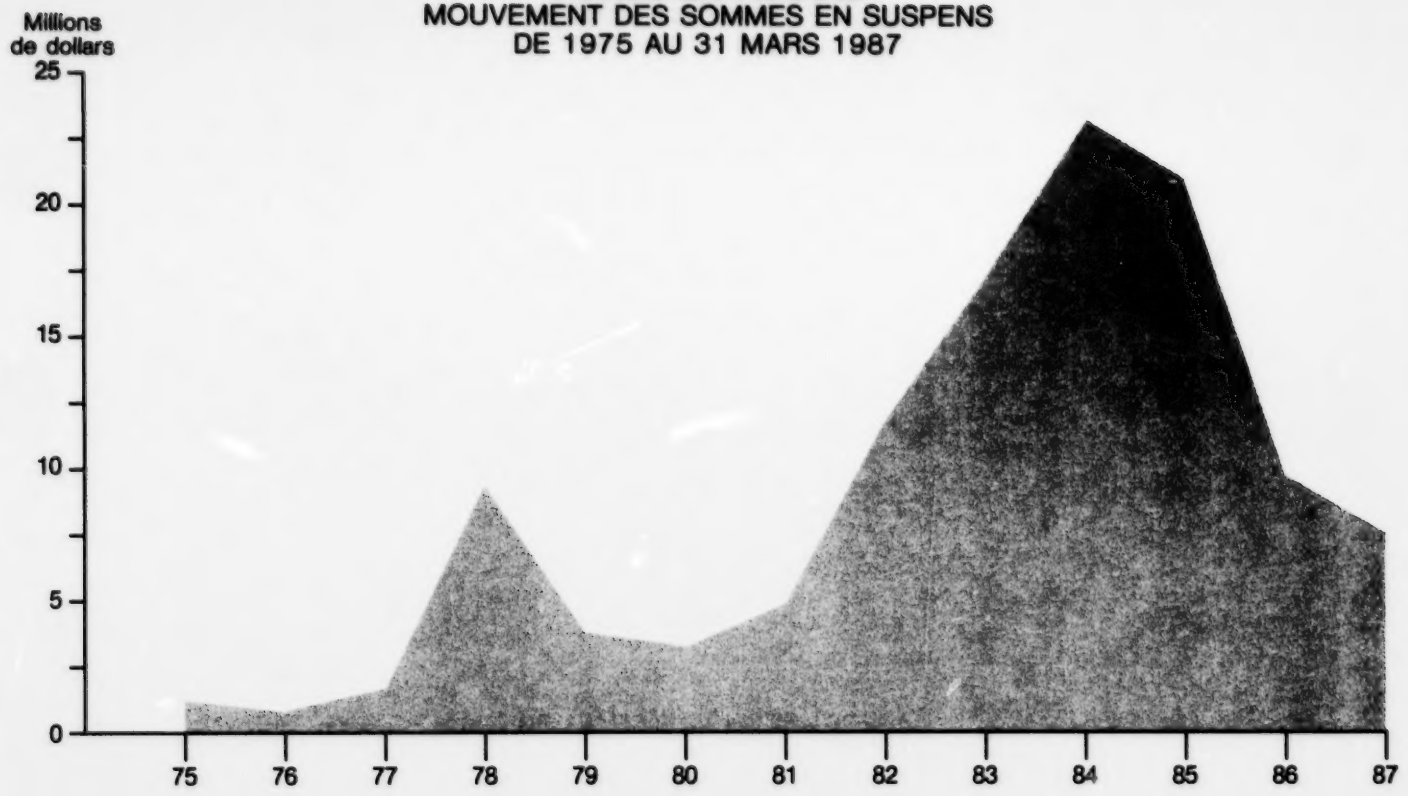
FONDS EN FIDUCIE

MOUVEMENT DES DÉPÔTS DE PARTICULIERS
DE 1975 AU 31 MARS 1987



— Ministère des Affaires indiennes

FONDS EN FIDUCIE
MOUVEMENT DES SOMMES EN SUSPENS
DE 1975 AU 31 MARS 1987



— Ministère des Affaires indiennes

Dans le *Rapport Penner* de 1983, on recommandait que le Ministre ne soit pas responsable des deniers transférés aux bandes. Dans le *Rapport Neilson* de 1985, on recommandait que le Ministère améliore la gestion et le déroulement de ses fonctions de traitement des deniers.

On m'a dit que la grande majorité des bandes veut une plus grande flexibilité quant au décaissement de ses deniers et quant à l'application de ces sommes à différents projets. Les bandes indiennes de la C.-B. et de l'Alberta exercent des pressions considérables à cet égard; ces pressions devraient augmenter si les actifs augmentent par suite des litiges concernant les revendications foncières et des poursuites qui s'y rapportent.

Le Ministère a continué à être prudent concernant l'investissement des deniers au compte de capital. En raison de l'importance de ces fonds pour les membres des bandes qui en dépendent, cette prudence est compréhensible. On m'a fait savoir que le ministère de la Justice a rendu une opinion selon laquelle le mot «dépense», à l'article 64 de la *Loi sur les Indiens*, ne permet pas au Ministre d'investir les deniers à l'extérieur du Trésor. J'ai déjà discuté, ailleurs dans ce rapport, de certaines considérations découlant de l'affaire *Guerin*. Le passé ne peut être changé, mais il est évident que le Ministère est plus conscient qu'avant de sa responsabilité légale possible. Cela est bien, dans la mesure où le Ministère s'applique davantage à sauvegarder les intérêts des Indiens, mais il y a un risque qu'une appréhension indue ne paralyse la prise de décisions. L'affaire *Guerin*, comme tous les jugements, doit être vue dans le contexte des faits particuliers trouvés dans cette affaire. Le fait qu'on a conclu à une responsabilité dans ce cas ne signifie pas que la prise de décisions opportunes par le Ministère tire à sa fin ou que toutes les propositions de location doivent être analysées de façon exagérée. À certains moments au cours de l'enquête, j'ai eu la nette impression que le Ministère avait une réaction excessive à l'affaire *Guerin*.

La quantité de deniers au compte de capital distribués par personne aux Indiens a augmenté de façon remarquable. En 1985–1986, cent neuf millions de dollars (109 000 000 $) en deniers au compte de capital ont été transférés aux Indiens, surtout en Alberta. En 1986–1987, on prévoit qu'un montant de soixante-dix millions de dollars (70 000 000 $) aura été transféré en distributions par personne aux Indiens.

À l'heure actuelle, la distribution des deniers au compte de capital des mineurs est limitée à 43 000 $ par personne par année. En ce qui concerne ces distributions, la question est de savoir si les paiements aux mineurs devraient être fondés sur le besoin ou s'il s'agit d'un droit des bandes. Les avocats du Ministère ont fait savoir que la demande de distribution devrait être liée aux besoins de l'enfant, plutôt qu'au fait que des sommes sont disponibles.

Des problèmes sociaux pourraient résulter des pressions exercées sur les mineurs pour qu'ils obtiennent des distributions par personne grâce à un mariage prématuré ou à d'autres moyens permettant de passer outre aux protections contre les distributions de deniers aux mineurs. Les mineurs sont des mineurs, qu'ils soient Indiens ou non-Indiens, et l'expérience de la loi démontre qu'en donnant trop d'argent aux jeunes, on nuit à leur bien-être. C'est là un domaine qui doit être suivi de près par le Ministère et les bandes concernées afin que les intérêts des mineurs soient bien sauvegardés.

Le fait que les deniers au compte de capital puissent être imposables constitue également une préoccupation puisque le paiement des deniers pourrait exposer les bandes à payer de l'impôt sur les intérêts gagnés à l'extérieur des terres de réserve. Pour cette raison, le siège social de la Indian Trust Company (société de fiducie des Indiens) constituée en Alberta a été transféré dans une réserve. Les deniers, tout comme la terre, font partie du patrimoine. Leur conservation et leur utilisation appropriées sont une responsabilité conjointe du Ministère et des bandes, et je discute ailleurs de certaines questions qui devraient être débattues dans ce domaine.

5. Réduction des effectifs et délégation

La réduction des effectifs et la délégation des services sont deux changements importants survenus au Ministère des Affaires indiennes au cours des dernières années. La réduction des effectifs se rapporte à la réduction du nombre d'employés du Ministère, tandis que la délégation concerne le transfert des responsabilités liées à la prestation de services aux bandes elles-mêmes. Ces deux processus sont liés puisqu'ils se sont produits en même temps. Le Ministère a demandé et obtenu des fonds supplémentaires considérables du Conseil du Trésor pour couvrir les coûts du transfert de l'administration des services aux bandes. Les arrangements selon lesquels les bandes reçoivent des fonds pour les coûts réels des services et pour les coûts de l'administration sont un résultat de la réforme, et il semble que la politique actuelle soit de maximiser l'utilisation des modes optionnels de financement, selon la volonté et la capacité des bandes de recevoir des fonds en vertu de tels arrangements.

Le transfert des programmes et services peut se résumer comme suit :

Avant 1956	Le Ministère offre des services directement aux personnes indiennes.
1956	Des fonds limités sont fournis aux conseils de bandes indiennes pour l'établissement de comités scolaires.
1956 à 1964	Davantage de fonds sont transférés du Ministère aux bandes pour la gestion et la prestation de programmes (p. ex. l'éducation).

1964	Le Ministère reçoit l'approbation du Cabinet concernant une politique de financement des plans de développement des collectivités indiennes.
1964 à 1979	Le Ministère reçoit plus de 30 autorisations distinctes pour des transferts de programmes.
1968	La politique relative aux subventions aux bandes est élaborée.
1979	Le Conseil du Trésor approuve la première série de modalités régissant les contributions aux bandes et aux organisations indiennes.
1986	Soixante-quinze pour cent du budget du Programme des affaires indiennes et inuit est administré par les bandes (59%) ou les provinces (16%). Le Ministère, donc, administre 25 p. 100 des services.

Le transfert de services consultatifs spécialisés aux bandes ou aux conseils tribaux a augmenté rapidement au cours des dernières années, sans modification importante des politiques du programme. Les conditions préalables au transfert ont été élaborées avec le Ministère, dont le rôle a diminué à mesure que la délégation s'est poursuivie. Comme le concept de la délégation comporte le transfert de programmes à des employés non gouvernementaux, et comme la délégation est une option pour les deux parties, le Ministère se préoccupe de plus en plus de la nécessité d'évaluer adéquatement si les groupes qui demandent le transfert de pouvoirs sont prêts à assumer la responsabilité voulue, et également de déterminer si des problèmes matériels sont liés aux pouvoirs qui ont été transférés. Le processus de délégation est souhaitable et devrait être encouragé, mais tant le Ministère que les bandes devraient faire preuve d'une certaine réserve et de compréhension — la tâche du Ministère n'est que plus difficile en raison de la grande diversité dans les niveaux de développement et les aspirations des différentes bandes de toutes les régions du Canada.

La question de savoir si les services devraient être transférés aux bandes elles-mêmes plutôt qu'aux conseils tribaux ou à des regroupements semblables de bandes fait actuellement l'objet de discussions entre les bandes et le Ministère. En ce qui concerne certains rôles de spécialistes, de nombreuses bandes n'ont pas un niveau d'activité suffisant pour occuper une personne à temps plein et, évidemment, le personnel spécialisé qui est disponible et peut travailler de façon satisfaisante avec les administrations des bandes peut être difficile à trouver. Il y a eu moins de dix transferts de la gestion foncière au pays. Un peu moins que dix pour cent des bandes au Canada détiennent actuellement les pouvoirs conférés par l'article 53 (gestion des terres cédées) et par l'article 60 (gestion des terres des bandes) de la Loi.

Les facteurs que le Ministère a pris en considération au moment des transferts comprennent le désir d'une bande de détenir ces pouvoirs, les changements intervenus dans la structure politique d'une bande, sa compétence technique, la liquidité des ressources d'une bande et le niveau de risque perçu au Ministère. L'expérience de la bande de Westbank illustre certaines situations qui peuvent survenir lorsque des transferts ont lieu. J'encourage le Ministère à procéder aussi vite qu'il le peut dans ce domaine : des difficultés peuvent survenir au début mais l'accroissement des responsabilités est, selon moi, une étape positive pour les Indiens.

Il n'y a eu aucune réduction des effectifs du Ministère relativement au secteur des terres, des revenus et de la fiducie et apparemment, aucune n'est prévue. Cela me semble sensé puisque ce serait une fausse économie dans un domaine qui revêt une telle importance pour toutes les bandes. Ces fonctions changeront avec le temps, mais étant donné la probabilité d'un aménagement grandement accru des terres indiennes, je crois que les services consultatifs du Ministère deviendront de plus en plus nécessaires malgré une réduction des fonctions administratives directes.

On m'a fait savoir que le premier mode optionnel de financement complet a été conclu dernièrement avec une bande de la côte Ouest. Il a été négocié pour couvrir une période de trois ans, un financement global étant fourni pour toutes les fonctions de la bande financées par le gouvernement fédéral. Comme c'est le cas pour toute initiative, la mise en oeuvre des modes optionnels de financement a suscité des difficultés. Je crois que ce genre d'arrangement est la voie probable de l'avenir et il sera nécessaire de procéder par tâtonnements jusqu'à ce que l'on trouve les solutions les plus acceptables.

Le Ministère se trouve dans la première année d'un plan global, quinquennal, de transfert de services, au cours duquel un total de deux cent quatre-vingts millions de dollars (280 000 000 $) sera dépensé pour la délégation, y compris les coûts supplémentaires, les coûts initiaux et la conversion des salaires.

Après avoir élaboré et présenté des propositions de transfert de services aux bandes et aux conseils tribaux, le Ministère a reconnu la nécessité d'un cadre général pour ces transferts. À un moment donné, le Conseil du Trésor a même refusé d'approuver d'autres transferts jusqu'à ce qu'un plan global soit mis en place. Le plan est ambitieux. Le Plan général de gestion d'avril 1987 définit les programmes transférables comme suit :

> [Traduction]
> Les programmes et services transférables sont ceux indiqués comme tels en vertu des lois actuelles, des autorités des programmes et des politiques. Ceci comprend presque tous les programmes et services du Programme des affaires indiennes et inuit, mais non les responsabili-

tés restantes du Ministre en vertu de la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois, ainsi que d'autres fonctions administratives et de gestion, y compris l'administration des transferts financiers aux bandes indiennes.

Le programme de transferts ne traitait pas expressément des questions d'ordre politique, des organismes d'aide à l'enfance indienne, des programmes de perfectionnement en gestion, de la caisse de développement économique des Indiens et d'autres programmes semblables déjà en place.

Les processus de réduction des effectifs et de délégation sont sensés être financièrement neutres en ce sens que les fonds que le Ministère prévoyait dépenser sont en fait transférés aux bandes ou aux conseils tribaux pour l'administration des mêmes services.

Comme la délégation comporte le sacrifice de certaines efficacités d'échelle ainsi qu'une mesure considérable de transferts de compétence et d'éducation, les coûts prévus dépassent les coûts de l'administration actuelle. Il a été reconnu que la délégation d'un programme peut exiger des fonds supplémentaires; des normes à cet égard ont été fixées. Il ne s'agit pas d'un processus où les autochtones pourront obtenir des fonds supplémentaires indirectement lorsque de tels fonds ne sont pas disponibles dans le cadre de subventions directes ou d'autres programmes. La réussite des efforts de réduction des effectifs pourrait être surfaite si l'on tient trop compte du transfert des services d'éducation, qui compte pour une grande part de la réduction des effectifs. Mis à part ces services, la réduction a été plutôt modeste.

6. *Autonomie gouvernementale*

En vertu de la Partie IV du mandat de la Commission, je suis chargé d'examiner «la politique établie [. . .] visant à soutenir et à renforcer l'autonomie gouvernementale des Indiens sur leurs propres terres». Avant d'aller plus loin, je voudrais faire quelques observations sur la signification de cette expression.

L'autonomie gouvernementale en tant que concept a été traitée dans des mémoires qui m'ont été présentés par de nombreux membres du Ministère, passés et actuels. Même si le concept général de l'autonomie gouvernementale, soit le transfert des pouvoirs législatif et exécutif aux bandes indiennes et aux conseils tribaux, est clair, l'expression ou la compréhension du concept varie beaucoup.

Presque tous les membres de groupes indiens qui ont comparu devant moi ont parlé du droit à l'autonomie gouvernementale et certains ont

parlé du droit à l'autodétermination. Le chef Mathias m'a dit ce qui suit :

> [Traduction]
> La vraie autonomie gouvernementale des Indiens ne doit, et ne peut, qu'être fondée sur une relation juridique et politique qui reconnaît les nations indiennes en tant que nations. La vraie autonomie gouvernementale ne peut être accordée aux Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Elle ne peut pas non plus être basée sur une relation où le pouvoir ultime concernant des questions essentielles à la survie des nations indiennes relève de non-Indiens.
>
> L'autonomie gouvernementale des Indiens ne peut être légitime que si elle est fondée sur la reconnaissance constitutionnelle des gouvernements indiens et des juridictions indiennes comme troisième ordre de gouvernement [. . .]
>
> De plus, l'autonomie gouvernementale des Indiens ne peut être légitime que si la forme et les juridictions des gouvernements respectifs sont déterminées dans le cadre de négociations menant à des traités. Les traités représentent la vraie relation de gouvernement à gouvernement qui a toujours existé, et qui est nécessaire pour que l'autonomie gouvernementale des Indiens soit légitime.

Le concept d'autodétermination est, évidemment, un concept du droit international public. L'article 1(2) de la Charte des Nations Unies proclame qu'un des objectifs des Nations Unies est de «développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes [. . .]». Ce droit est mentionné à l'article 55 de la Charte et a été confirmé par cet organisme à plusieurs reprises.

La définition du droit à l'autodétermination est aussi vaste et étendue que les définitions de l'autonomie gouvernementale :

> Tous les peuples ont le droit de libre détermination; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel. (Résolution 1514 (XV) 14 décembre 1960).

Autonomie gouvernementale est une expression chargée de sens, comme l'est «liberté, égalité, fraternité». Elle peut vouloir dire différentes choses pour différentes personnes. Elle dénote nettement la liberté et la responsabilité. Le concept de l'autonomie gouvernementale a souvent été au premier plan des récentes discussions constitutionnelles. La question politique délicate est toujours de savoir comment accorder un maximum de liberté sans balkanisation indue.

J'ai parfois utilisé l'expression libre disposition de soi-même plutôt qu'autonomie gouvernementale. Certaines revendications des autochtones dépassent nettement la capacité ou la volonté de tout État moderne de permettre des gouvernements autonomes dans sa structure. Je crois, cependant, que le désir des Indiens de disposer librement d'eux-mêmes

afin de préserver la spécificité de leur peuple peut être réalisé dans le cadre de la Constitution et de la culture canadiennes. En l'absence de modifications constitutionnelles éliminant l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, le Parlement demeurera souverain en ce qui concerne la régie des affffaires indiennes au pays. Toutefois, le Parlement peut déléguer certains aspects importants de cette souveraineté aux Indiens eux-mêmes de sorte qu'ils puissent diriger leur propre destinée. Il faut cependant reconnaître que c'est là parce que les Indiens font partie du Canada, plutôt qu'en raison de leur caractère distinct. En fin de compte, en vertu de la Constitution, le Parlement a la responsabilité de veiller à ce que les pouvoirs dont sont investis les Indiens soient employés à leur avantage. Cette responsabilité ne peut être annulée et, par conséquent, l'autonomie gouvernementale ou la libre disposition de soi-même est un processus qui doit être administré par le Ministère en consultation avec les Indiens et en tenant compte des capacités des bandes ou des groupes qui demandent des pouvoirs supplémentaires. Il s'agit d'un processus évolutif et je crois qu'il est souhaitable que les Indiens aient la liberté et les pouvoirs nécessaires pour tirer le maximum de leur existence. Toute démarche vers l'autodétermination et l'élimination des rapports de dépendance doit toujours être encouragée. Dernièrement, le Ministère a nommé un sous-ministre adjoint chargé de l'autonomie gouvernementale pour démontrer par un geste pratique et symbolique l'importance accrue que le Ministère accorde à cette politique.

Je crois essentiel qu'il y ait une structure statutaire permettant de conférer l'autonomie gouvernementale aux bandes indiennes et aux conseils tribaux. Les questions de délégation des services et d'autonomie gouvernementale sont, évidemment, étroitement liées. Comme je l'ai déjà mentionné, la délégation devrait favoriser les conditions permettant aux bandes d'acquérir le personnel, l'expertise et l'expérience nécessaires pour que la transition vers l'autonomie gouvernementale soit une réussite. En ce qui concerne l'autonomie gouvernementale, toutefois, les termes de la *Loi sur les Indiens* ne sont pas compatibles avec la cession ou la délégation du pouvoir ultime du Ministre aux administrations indiennes. On m'a fait savoir qu'environ 40 propositions visant l'autonomie gouvernementale avaient été reçues et sont actuellement examinées. Le Ministère estime qu'entre 125 et 130 bandes sont actuellement intéressées à obtenir un certain degré d'autonomie gouvernementale.

Les deux bandes qui ont réussi à obtenir l'autonomie gouvernementale sont celles visées par la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, S.C. 1984–85–86, c. 93, et la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, S.C.1984, c. 18. Il convient de faire quelques observations au sujet de chacune de ces lois.

La *Loi sur les Sechelts* couvre en pratique tout service lié aux terres indiennes et aux Indiens. Cette Loi a créé un gouvernement indien

pleinement mature fonctionnant en général comme une administration municipale par rapport à la compétence législative des gouvernements fédéral et provinciaux. Pour réaliser les objectifs de la Loi, les gouvernements fédéral et provinciaux ont dû adopter une loi habilitante.

En ce qui concerne le financement, les Sechelts se sont vus transférer des fonds, le montant étant calculé d'après le coût des services pour une année de base, puis indexé selon des facteurs liés à la population et à l'Indice des prix à la consommation. En vertu de cet arrangement, la communauté sechelte peut allouer les fonds comme bon lui semble, et le conseil a été tenu de définir sa responsabilité envers les Sechelts. En pratique, la Constitution des Sechelts exige que le conseil obtienne l'avis et le consentement des membres en ce qui concerne les dépenses proposées et ce, lors d'une réunion annuelle ou spéciale convoquée à cette fin. Comme je l'ai dit ailleurs, cette nouvelle responsabilité financière pousse les dirigeants de la bande à gérer efficacement les finances de la bande.

La *Loi sur les Cris et les Naskapis* soustrait les Cris et les Naskapis à l'application de la *Loi sur les Indiens*, mais ses dispositions sont plutôt limitées. Les services de santé ont été transférés au Québec et les services d'éducation sont financés et appuyés par un conseil scolaire distinct.

Le Ministère ne peut être précis, mais il estime que de 15 à 20 bandes seront en mesure d'assumer l'autonomie gouvernementale au cours des cinq prochaines années. La coordination avec les législatures provinciales est, dans certains cas, condamnée par les bandes et dans d'autres, difficile à réaliser compte tenu des dispositions actuelles de la *Loi*. Évidemment, les relations fédérales-provinciales n'ont pas toujours été calmes et l'on doit s'attendre à ce qu'il y ait une certaine friction dans les relations provinciales-indiennes au cours des années à venir. Cela fait tout simplement partie du processus politique.

Différentes bandes ont fait connaître différents souhaits en ce qui concerne les droits fondamentaux rattachés aux titres de propriété. On m'a fait savoir que les Inuvialuits adopteront un concept de propriété en fief simple et que ce fief simple serait attribué au gouvernement lui-même, plutôt qu'à une tierce partie. Pour cette raison, toutefois, d'autres formes de protection des intérêts à long terme des membres relativement aux terres ont été prévues. Je traite plus loin en détail de la question des terres.

PARTIE B

Étendue des changements possibles

Portée des recommandations

De nombreux témoins ont souligné la portée très vaste de la Partie IV du mandat. Le chef Mathias a dit que toute Commission royale examinant les affaires indiennes et envisageant des recommandations aussi vastes que celles prévues à la Partie IV devraient tenir des audiences partout au Canada et consulter toutes les bandes et tous les groupes indiens nationaux. Certains fonctionnaires du Ministère ont fait valoir que les témoignages et les mémoires présentés devant la Commission ne justifient pas des recommandations de changement radicales.

Je reconnais que bon nombre des questions examinées se rapportent à des circonstances locales, particulières à la bande indienne de Westbank. Il faut toujours faire attention en allant du particulier au général. Les matières qui ont fait l'objet des mémoires se rapportant à la Partie IV du mandat de la Commission n'ont été prouvées d'aucune façon formelle. J'ai trouvé que les documents relatifs à Westbank étaient utiles pour ce qui est de donner un contexte concret à certaines des questions étudiées dans le cadre de la Partie IV. Plusieurs facteurs m'ont poussé à faire des recommandations d'ordre général concernant la Loi et la politique du Ministère.

Au cours des audiences et des présentations, il est devenu évident que bon nombre de difficultés soulevées devant la Commission sont liées à des problèmes fondamentaux découlant de la Loi ou de son administration. Au cours des audiences de la Partie IV, nous avons pu mieux distinguer les problèmes particuliers à Westbank. La convenance de la *Loi sur les Indiens* par rapport aux circonstances actuelles soulève peu de débats : tous semblent convenir que l'on a connu et que l'on connaît encore de graves difficultés. Il n'y a toutefois pas eu consensus à savoir si ces difficultés sont dues à l'ensemble de la Loi ou à des lacunes précises aggravées par le temps écoulé depuis qu'on a apporté des changements à la Loi. Les discussions actuelles portent sur les processus et solutions qui pourraient être adoptés pour surmonter les problèmes généralement reconnus.

Aucune Commission royale ne s'est penchée sur la question indienne depuis quelque temps. La présente Commission a surtout examiné les questions soulevées relativement à la bande de Westbank, à son administration et aux locataires dans les réserves de Westbank. Je sais bien que de nombreux problèmes survenus à Westbank sont peut-être de

nature purement locale, mais ces cas peuvent nous aider à définir les lacunes qui existent dans les dispositions statutaires ou la politique du Ministère. La bande indienne de Westbank était, et est toujours, assez active dans le domaine économique et certaines des controverses qu'elle a connues au cours de la dernière décennie pourraient se produire dans d'autres bandes, à divers degrés, à mesure qu'elles participent davantage au monde des affaires. Il serait regrettable que les renseignements obtenus par suite de la présente enquête ne soient pas utilisés pour diminuer la probabilité de difficultés futures dans d'autres cas. Je fais mienne la prudence suggérée par le chef Mathias. Dans un monde idéal, on aurait le temps de faire l'étude et les consultations les plus vastes. Il serait alors possible de faire des recommandations concernant une multitude de domaines avec beaucoup plus de détail. Notre temps et nos ressources sont toutefois limités. J'en ai entendu suffisamment pour me sentir en mesure de traiter de certains aspects de la Loi et de la politique ministérielle. On se souviendra que je n'ai pas parcouru l'ensemble du pays, mais j'ai eu un apprentissage plutôt accéléré concernant une bande et le Ministère — l'enquête a nécessairement éclairci de nombreux domaines susceptibles d'intéresser les bandes et les particuliers à l'extérieur des limites de Westbank. Je n'ai pas l'intention de m'abstenir de toute activité prévue à la Partie IV de mon mandat, mais je n'oublie pas que celui-ci n'est pas illimité.

J'ai mentionné plus tôt que plusieurs groupes de travail étudient actuellement des changements à la *Loi sur les Indiens* et aux politiques du Ministère, et qu'un vaste examen des terres, des revenus et de la fiducie se déroule actuellement sous la direction du Bureau du contrôleur général. Mes recommandations ont pour but d'améliorer ces initiatives et de les compléter. J'ai tenté de m'attaquer à des problèmes qui, selon moi, sont tellement liés au système et évidents qu'ils ne peuvent que préoccuper de nombreuses bandes au Canada ainsi que tous ceux qui s'intéressent à l'administration des affaires indiennes.

Résumé des mémoires

On a demandé à toutes les organisations indiennes importantes de la Colombie-Britannique de présenter des mémoires concernant les questions soulevées par la Partie IV du mandat. Ces groupes ont fait connaître leur opinion officiellement aussi bien qu'officieusement. J'ai en outre pu prendre connaissance des vues de nombre de particuliers, Indiens et non-Indiens, tout au long de l'enquête.

a) Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Des fonctionnaires du Ministère ont pressé la Commission de recommander des améliorations dans des domaines aussi délicats que :

i) la définition des droits des conjoints lors d'une rupture conjugale et leur application;

ii) les distributions *per capita* aux mineurs;
iii) le registre des terres indiennes;
iv) la définition et l'accroissement des pouvoirs d'imposition des bandes;
v) l'établissement d'une politique claire et d'une structure statutaire pour la délégation.

On a également demandé à la Commission d'examiner attentivement si le Ministère devait se retirer des affaires indiennes, au niveau opérationnel, au même rythme que la tendance des dernières années. Il a été suggéré qu'aussi longtemps que le Ministère sera responsable de grandes orientations comme celles qui concernent les deniers, il aura besoin d'un contact local régulier avec les bandes. Même si la fermeture de bureaux locaux a mis un terme à la controverse politique dans plusieurs domaines, elle n'a pas toujours été une expérience heureuse pour ceux qui dépendent des services locaux. Certains bureaux locaux ont de fait été rouverts par l'affectation de personnel, sans qu'on les déclare comme bureaux locaux. Les dix dernières années ont constitué une période transitoire, certainement en Colombie-Britannique, et je crois que si l'on constate qu'une présence locale accrue est nécessaire, personne ne devrait avoir peur de dire les choses comme elles sont. Les communications modernes font qu'il est facile de fonctionner à partir d'un siège central, mais une connaissance des conditions réelles «sur le terrain» est souvent utile car elle permet de prévoir les sources possibles de controverse.

De nombreuses personnes ont parlé du rôle des sommes reçues en indemnisation dans l'avenir économique des bandes et ont dit s'inquiéter que ces sommes soient payées à une génération, plutôt que de servir de base à l'avenir économique des bandes. Plusieurs tenaient à ce que tout règlement comprenne des dispositions empêchant une aliénation trop facile des fonds reçus. C'est là un problème épineux. Je crois qu'il faut donner aux bandes assez de liberté pour gérer leurs propres affaires, mais si une bande n'est nettement pas avancée, alors le Ministère doit jouer un rôle plus agressif pour s'assurer qu'elle suit une voie prudente sur le plan financier.

De nombreuses personnes ont souligné devant la Commission l'importance du processus de réforme statutaire, qui a pris fin prématurément avec le projet de loi C-52. À leur avis, il importe d'adopter des lois habilitantes semblables pour permettre aux bandes d'exercer l'autonomie gouvernementale sans être limitées par les restrictions et la structure désuètes de l'actuelle *Loi sur les Indiens*.

La Commission a effectué un examen plutôt détaillé des marches à suivre applicables aux statuts administratifs des bandes indiennes. Il a été suggéré qu'en ce qui concerne les statuts relatifs à l'imposition, le ministre ou une autre autorité indépendante devait être autorisé à annuler certains statuts le cas échéant afin d'éviter les difficultés d'une

imposition sans représentation. Je crois comprendre qu'un projet de loi actuellement proposé traite de ce sujet en partie, par l'entremise d'un comité consultatif chargé d'examiner les questions fiscales. Peut-être qu'un genre d'examen par le Ministre ou un comité serait possible, mais je voudrais qu'il y est aussi la possibilité d'avoir recours aux tribunaux.

L'avocat du Ministère a fourni un mémoire résumant les recommandations que l'on considère justifiées, d'après les témoignages et les mémoires présentés à l'enquête. Même si le Ministère a pris soin de souligner que la portée des recommandations faites par la Commission devrait être limitée, on estime que des recommandations pourraient être faites dans le sens de ce qui suit :

i) Il devrait y avoir des dispositions plus vastes et plus souples concernant la délégation des pouvoirs. Selon le Ministère, une disposition voulant que le ministre délègue ses fonctions aux bandes en vertu d'une entente est la meilleure solution à cet égard.
ii) Les pouvoirs des bandes d'adopter des statuts administratifs devraient être accrus tel que suggéré dans les modifications de Kamloops.
iii) Les administrations des bandes devraient avoir compétence à l'égard des terres cédées sous condition qui se trouvent à l'intérieur des limites des réserves, tel que suggéré dans les modifications de Kamloops.
iv) Le Registre des terres indiennes devrait être rehaussé et les pouvoirs et fonctions de ce bureau devraient être précisés.
v) Le Ministère devrait éclaircir ses politiques concernant la durée et les modalités des baux liés au développement économique des terres de réserve.
vi) Des fonds suffisants devraient être alloués pour répondre aux besoins des bandes indiennes en matière de services de formation et de soutien lorsqu'elles assument des pouvoirs délégués.
vii) Le Code criminel devrait être modifié de sorte que les chefs et les conseillers des bandes puissent faire l'objet de sanctions criminelles, de la même façon que les fonctionnaires gouvernementaux non indiens font l'objet de telles sanctions pour mauvaise conduite dans l'exercice de leurs fonctions.
viii) Les bandes devraient être tenues de conserver en fiducie les fonds attribuables aux mineurs de sorte que les mineurs puissent en profiter lorsqu'ils atteignent leur majorité.

Toutes ces questions ont du mérite et je traite de plusieurs d'entre elles plus loin. La franchise avec laquelle le Ministère reconnaît l'étendue de ses difficultés laisse croire à une probabilité de changements positifs. On ne peut surmonter les problèmes avant de les avoir reconnus. Quel que soit le passé du Ministère, il est évident qu'il

souhaite prendre des mesures pour améliorer la situation des Indiens. Le Ministère reconnaît qu'il doit tenir compte des intérêts des non-Indiens, mais il est nettement d'avis que sa responsabilité première concerne les aspirations des autochtones.

b) Assemblée des premières nations

L'Assemblée des premières nations a été représentée devant la Commission par le chef Joe Mathias, de la bande indienne Squamish. L'Assemblée des premières nations a exprimé des réserves au sujet des vastes pouvoirs conférés à la Commission par la Partie IV de son mandat, et elle a souligné que les problèmes de la bande indienne de Westbank étaient essentiellement de nature locale. Dans son mémoire, l'Assemblée envisage les objectifs de la Commission comme étant limités à une enquête purement locale.

Le chef Mathias a laissé entendre que la Partie IV du mandat était trop vaste et trop vague pour permettre une participation significative des Indiens et qu'il faudra tenir une enquête de plus grande portée avant que des réformes fondamentales puissent être apportées. D'après lui, le rôle du Ministère que sous-entend la Partie IV pour ce qui est de soutenir et de renforcer l'autonomie gouvernementale des Indiens n'est pas bien fondé. Selon le chef Mathias, la *Loi sur les Indiens* est une loi vieille de cent ans enracinée dans une mentalité coloniale et raciste.

Comme je l'ai déjà dit, le chef Mathias a soutenu que l'autonomie gouvernementale des Indiens doit être fondée sur une relation juridique et politique qui reconnaît les nations en tant que nations. Selon lui :

> [Traduction]
> La vraie autonomie gouvernementale ne peut être accordée aux Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Elle ne peut pas non plus reposer sur une relation où le pouvoir ultime concernant des questions essentielles à la survie des nations indiennes relève de non- Indiens.

Les aspects inadmissibles de la *Loi sur les Indiens* que souligne le chef Mathias se rapportent à sa juridiction limitée, aux dispositions prévoyant des vetos ministériels et au pouvoir du Parlement de modifier la Loi.

À son avis, l'autonomie gouvernementale des Indiens ne peut être légitime que si elle est fondée sur un traité découlant de la reconnaissance constitutionnelle des juridictions et gouvernements indiens en tant que troisième ordre de gouvernement au Canada.

Le chef Mathias a également indiqué que les problèmes imputables à la mauvaise gestion passée touchent chaque bande indienne au Canada et que le processus actuel de règlement des revendications particulières est inadéquat et insuffisamment financé pour régler les désaccords.

D'après son mémoire, c'est là la cause du nombre accru de litiges contre le Ministère.

c) Bande indienne de Kamloops

Le chef Clarence «Manny» Jules de la bande indienne de Kamloops a témoigné devant moi en son nom personnel. Il a décrit la façon dont il a pu obtenir le consentement et l'appui de la grande majorité des bandes indiennes au Canada concernant les modifications appelées Modifications de Kamloops.

Le chef Jules a donné des renseignements historiques concernant la bande de Kamloops. Il a expliqué que, comme plusieurs bandes, la bande de Kamloops avait perdu une partie de ses terres de réserve entre 1900 et 1930. Dès 1932, la bande a commencé à louer des terres de réserve à des non-Indiens. Jusqu'aux années 1950, bon nombre de membres de la bande vivaient dans un village collectif. Maintenant, en raison des attributions datant surtout des années 1950, la plus grande partie des terres arables de la réserve de Kamloops sont assujetties à des certificats de possession détenus par environ 40 personnes. La bande a un taux de chômage d'environ 60 p. 100, mais l'administration de la bande travaille activement à promouvoir l'emploi.

Au sein de la bande de Kamloops, le conseil de bande rend compte de ses activités à ses membres de façon très suivie, notamment en leur fournissant des états financiers vérifiés. Il est d'ailleurs souvent interrogé à leur sujet. De plus, la bande emploie un gestionnaire financier.

La location des terres dans la réserve de Kamloops avait pour objet l'exploitation agricole, l'exploitation forestière et la mise en place d'un parc industriel. Il y a eu environ neuf cessions de terres de la bande jusqu'en 1980. La cession la plus importante a eu lieu en 1960 et avait pour but l'aménagement du parc industriel Mount Paul. En raison de l'absence de financement, et de l'absence de compétence pour prélever des impôts afin de fournir les services municipaux, l'installation de l'éclairage des rues, des routes municipales et d'autres services dans le parc industriel a pris plus de 20 ans.

Selon le mémoire du chef Jules, les réserves indiennes ont tendance à être isolées et se trouvent dans une espèce de purgatoire par rapport aux administrations municipales. Selon lui, l'un des problèmes est que les conseils de bande n'ont pas une juridiction nette en ce qui concerne les terres cédées. À son avis, il est essentiel que les conseils de bande aient juridiction sur les terres cédées et non cédées des bandes.

Le chef Jules s'est dit d'avis qu'en vertu de la Loi, le Ministre devrait conserver sa responsabilité de fiduciaire en ce qui concerne les

transactions financières qui touchent les terres cédées. Il convient, toutefois, que si des pouvoirs étaient délégués aux bandes, ces dernières auraient alors à assumer plus de responsabilités.

Selon le chef Jules, l'impact à long terme des décisions économiques dépend avant tout d'une décision de la bande. En ce qui concerne les conflits d'intérêt, il a dit que sa bande comptait quatre conseillers et un chef. Une règle du conseil est qu'aucun chef ou conseiller ne peut participer à une décision qui touche sa famille immédiate. Pour sa part, il est lui-même, comme la plupart des conseillers, lié d'une façon ou d'une autre à la plupart des membres de la bande, sinon tous. Il est lui-même lié directement ou par mariage à toutes les familles de la bande, sauf une ou deux. J'ai parlé ailleurs de la question des conflits d'intérêts. C'est une des plus épineuses qui soit pour les bandes indiennes. Une vigilance sans faille semble essentielle afin d'éviter les controverses dans ce domaine et, selon le chef Jules, le caractère familial des bandes constitue toujours un problème difficile pour leur administration.

La bande de Kamloops exige des frais d'administration de cinq pour cent pour l'administration des baux obtenus de titulaires de billets de location. Le chef Jules est d'avis que l'imposition des Indiens par les conseils de bande pourrait devenir acceptable, du point de vue politique, à mesure que les bandes se développent et acquièrent une base économique plus solide. En se fondant sur son expérience, le chef Jules soutient que bien que les conseils de bande aient actuellement le pouvoir d'imposition en vertu de l'article 83 de la Loi, il n'a jusqu'à présent pas été acceptable politiquement de l'utiliser.

Le chef Jules était d'avis que le pouvoir des conseils d'imposer les non-Indiens utilisant des terres à des fins commerciales devra être administré de façon responsable pour éviter que les prix des bandes indiennes ne soient trop élevés par rapport au marché. Même s'il convient que l'imposition sans représentation électorale complète suscite inévitablement des tensions, il considère qu'en fin de compte, les forces du marché restreindront les administrations indiennes lorsqu'elles auront tendance à être trop agressives.

La bande de Kamloops tente de garder contact avec les locataires non indiens par l'entremise d'une association de locataires qui se réunit annuellement, ainsi que par des relations étroites continues avec chaque locataire. Il y a souvent des tensions entre le propriétaire et le locataire et de l'avis du chef Jules, il est essentiel que l'on maintienne les communications entre les parties.

En se fondant sur son expérience, le chef Jules maintient que le principal obstacle aux réformes statutaires ou politiques est l'absence d'une volonté politique cohérente de la part du gouvernement fédéral et des Indiens. À son avis, il est nécessaire d'en arriver graduellement à un consensus au niveau des bandes, en prenant chaque changement à tour

de rôle. Ainsi, la Commission devrait recommander qu'un calendrier de réformes fondées sur les priorités et les probabilités de réussite soit établi et vivement recommandé au gouvernement. Selon le chef Jules, ce calendrier devrait comprendre les points suivants :

1. les pouvoirs d'imposition;
2. les pouvoirs de gestion des terres;
3. le système d'enregistrement des terres;
4. le zonage:
5. le contrôle des terres au niveau des bandes; et
6. le contrôle de l'éducation au niveau des bandes.

Selon le chef Jules, les bandes et les conseils de bande souffrent de l'absence de tout mandat législatif pour faire ce que le gouvernement fédéral fait en leur nom. Il considérait qu'une loi habilitante pourrait être utile pour permettre aux bandes d'adhérer aux systèmes qui comportent un cadre législatif pour les fonctions qu'elles assument du gouvernement fédéral.

Une autre préoccupation soulevée par le chef Jules est que des fonds supplémentaires sont nécessaires pour mener à bien les délégations ou les projets d'autonomie gouvernementale. En ce qui concerne l'autonomie gouvernementale, la bande de Kamloops, pour assurer la gestion des terres, avait présenté un budget de 80 000 $ par année, en vertu des articles 53 et 60. Le Ministère n'a approuvé que 30 000 $ à ces fins.

d) Bande indienne de Westbank

Dans son mémoire relatif à la Partie IV du mandat, le chef Louie de la bande indienne de Westbank a indiqué que les recommandations présentées devraient illustrer le fait que la Commission était essentiellement une commission de la Colombie-Britannique.

Il a fait remarquer qu'il y a une grande différence dans les besoins, les aspirations et les capacités des bandes, tant sur le plan des personnes que sur celui des ressources naturelles. Le chef Louie a dit appuyer les modifications de Kamloops et être d'avis que la bande de Westbank a besoin de sa propre structure statutaire pour accéder à l'autonomie gouvernementale. Il a dit que le concept d'autonomie gouvernementale de la bande de Westbank n'est pas tout à fait le même que le modèle de la bande sechelte. Il a fait remarquer, en passant, que le processus d'élaboration d'un statut fait sur mesure peut être compliqué et coûteux. Je traite de ce problème plus loin et suggère une solution possible.

Selon le chef Louie, l'autosuffisance, est une élément de l'autonomie gouvernementale et elle présuppose la capacité d'obtenir des recettes de sources quelconques. Il était d'avis qu'il est important de tirer des leçons de l'expérience de l'Alaska. Selon lui, les revendications foncières

pourraient être un outil puissant pour l'autosuffisance des bandes indiennes.

Le chef Louie a traité de questions qu'il percevait comme étant des problèmes quotidiens de l'administration en vertu de la *Loi sur les Indiens*, relativement aux délais et aux ressources disponibles, dont les suivantes :

i) la Loi doit s'appliquer à la fois aux bandes qui demandent beaucoup d'attention et une intervention soutenue de la part du Ministère et aux bandes qui n'exigent presque aucune intervention;
ii) les pouvoirs de réglementation en matière d'imposition que prône la bande de Kamloops devraient être adoptés;
iii) les bandes devraient avoir une juridiction nette en ce qui concerne les terres cédées;
iv) le système de dépense des deniers au compte de capital des bandes devrait être mieux défini;
v) le système d'enregistrement des terres peut et devrait être amélioré;
vi) les bandes qui adoptent des règlements de zonage devraient bénéficier d'une protection semblable à la protection accordée par l'article 972 de la loi sur les municipalités de la C.-B. (*B.C. Municipal Act* S.R.C.B. 1979, chap. 290).

Le chef Louie a indiqué qu'il consacre environ 80 p. 100 de son temps aux questions de gestion des terres, et qu'au cours de l'année financière 1985–1986, il y a eu quelque 100 transactions liées aux terres cédées. Le chef Louie m'a également demandé de recommander le rétablissement des pouvoirs de gestion des terres à la bande de Westbank et la prestation de fonds suffisants pour l'exercice de ces pouvoirs.

e) Conseil des Indiens du secteur de Kootenay

Le chef Sophie Pierre de la bande de St. Mary's, accompagnée du chef Paul Sam de la bande de Shuswap, se sont présentés devant la Commission au nom du Conseil des Indiens du secteur de Kootenay. Le chef Pierre m'a fortement invité à adhérer aux recommandations du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, soit le *Rapport Penner*.

Le chef Pierre a insisté pour que je recommande que le Parlement occupe le champ législatif pour tout ce qui a rapport aux Indiens puis laisse ce secteur de compétence aux administrations indiennes reconnues. La législation recommandée par le *Rapport Penner*, on s'en souviendra, comprenait les points suivants :

i) l'adoption d'une *Loi reconnaissant les premières nations indiennes*, par laquelle le gouvernement fédéral s'engagerait à

reconnaître des gouvernements indiens responsables devant leurs peuples;

ii) l'adoption d'une législation autorisant le gouvernement fédéral à conclure avec des gouvernements de premières nations indiennes reconnus des ententes concernant la compétence que chaque gouvernement souhaite exercer;

iii) l'adoption d'une législation, en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui servirait à occuper tous les secteurs de compétence requis pour permettre aux premières nations indiennes de s'administrer efficacement, et faire en sorte que les lois provinciales ne s'appliquent pas aux terres réservées aux Indiens, sauf avec l'accord des gouvernements des premières nations indiennes.

Selon le chef Pierre, il est important que les recommandations du *Rapport Penner* concernant la portée des pouvoirs accordés aux premières nations soient adoptées. Ces recommandations envisagent que les nations indiennes auraient les pleins pouvoirs pour légiférer et établir les politiques, et que le contrôle complet du territoire et des ressources à l'intérieur des limites des réserves reviendrait aux administrations des premières nations. On y recommandait en outre que la portée exacte de la juridiction soit décidée par la voie de négociations avec les représentants des premières nations indiennes et que les administrations des premières nations aient au moins le pouvoir de légiférer dans des domaines comme le développement social et culturel, y compris l'éducation et les relations familiales, l'utilisation des terres et des ressources, la réunion de fonds, le développement économique et commercial, la justice et l'application des lois.

Le chef Pierre a également mis l'accent sur les recommandations du *Rapport Penner* qui concernent l'établissement d'une meilleure base économique pour les premières nations par l'octroi des terres et des fonds supplémentaires nécessaires pour assurer leur autosuffisance. Dans son mémoire, elle indique que les premières nations devraient avant tout être responsables envers leurs propres commettants, et que l'obligation de rendre compte au gouvernement fédéral devrait être limitée à l'utilisation des fonds publics.

En ce qui concerne les circonstances particulières de la bande de St. Mary's, le chef Pierre a fait plusieurs observations intéressantes, la principale concernant la mesure dans laquelle la bande fonctionne sans tenir compte des dispositions de la *Loi sur les Indiens*. En particulier, la location des terres de la bande tend à être une location à l'oeil, suivant le système du métayage. Le chef Pierre a dit que cette pratique est imputable à l'inefficacité de l'administration des baux agricoles par le Ministère, et aux mauvaises expériences que les membres de la bande ont eues dans les années 1950 et 1960.

Le chef Sam, également du Conseil des Indiens du secteur de Kootenay, m'a fait savoir qu'un problème troublant pour la bande de Shuswap est qu'elle a besoin de terres et de fonds pour répondre aux besoins de la population, qui a augmenté en raison du projet de loi C-31. Il s'est dit déçu du retard apporté à fournir les fonds promis aux bandes qui ont ouvert leurs effectifs aux nouveaux membres par suite de l'adoption du projet de loi C-31.

Le chef Sam a souligné que bon nombre des permis d'utilisation de l'eau en faveur de la bande étaient devenus désuets par suite de l'administration par les fonctionnaires ministériels au cours des années 1950 et 1960. En conséquence, sa bande connaît de nombreux problèmes d'approvisionnement en eau. Il s'agit là, selon lui, d'un autre exemple de la négligence manifestée envers les intérêts des Indiens.

La nécessité de réformes

Une structure juridique complexe comme celle qui existe en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne doit pas être modifiée à moins d'être manifestement insatisfaisante. Les témoins entendus par la Commission ont convenu que toute réforme de la *Loi sur les Indiens* soulèverait probablement un débat politique très animé et peut-être une vive controverse. Néanmoins, presque tous les groupes touchés par la *Loi sur les Indiens* s'opposent à certaines de ses dispositions pour une raison ou pour une autre. La mesure dans laquelle la Loi est devenue archaïque est un facteur qui a contribué à rendu la réforme plus difficile plutôt que de la simplifier.

Étant donné que les principes de base de la Loi sont considérés comme périmés, des réformes mineures semblent inutiles; pourtant, les réformes majeures font tellement de bruit qu'elles sont jugées politiquement délicates. Le rapatriement de la Constitution canadienne a débouché sur l'adoption de la *Loi constitutionnelle* de 1982 qui prévoit la reconnaissance constitutionnelle des droits des autochtones. Il reste à déterminer en quoi consistent exactement ces droits. La plupart des groupes nationaux représentant les Indiens inscrits du Canada semblent maintenant d'avis que toute réforme future doit être accomplie à l'échelle constitutionnelle plutôt que par le Parlement exerçant ses pouvoirs législatifs en vertu de l'*Acte constitutionnel* de 1867. Pourtant, les difficultés survenues à Westbank me portent à conclure qu'une réforme quelconque de la Loi ou de la structure législative des affaires indiennes aiderait le gouvernement fédéral à mieux remplir son mandat dans ce secteur. Il y a lieu de croire que de tels changements ne correspondront sans doute pas aux attentes globales des peuples indiens du Canada, mais je crois que des progrès utiles pourraient être réalisés dans des domaines bien précis.

La *Loi sur les indiens* et la pratique ministérielle : un fossé qui s'élargit

Sous plusieurs aspects importants, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* et la pratique ministérielle ont divergé à tel point que certaines politiques des Affaires indiennes n'ont pas le fondement statutaire requis. Cela n'est pas surprenant, étant donné la vétusté relative de la Loi et les changements spectaculaires qui sont survenus depuis 1975 dans la direction des affaires indiennes. Les nombreux programmes et politiques appliqués par le Ministère dans l'ensemble du Canada ne sont pas tous visés par cette observation. Cependant, les domaines lacunaires sont importants — les terres et les deniers — et dans leur cas, il existe un danger très réel, soit que le gouvernement fédéral agisse sans le fondement statutaire qui s'impose. M. Fred Walchli, ancien directeur général de la région de la C.-B., a parlé des problèmes qui s'étaient posés lorsqu'il avait tenté de mettre en oeuvre les politiques de passation des pouvoirs du Ministère comme première étape vers l'autonomie gouvernementale :

> [Traduction]
> Eh bien, nous n'avons pas maintenant et n'avions pas à l'époque une base législative pour l'autonomie gouvernementale des Indiens. Tous les pouvoirs [. . .] que nous pouvions exercer émanaient de la *Loi sur les Indiens* ou de la politique gouvernementale ou encore de certaines décisions prises par le Conseil du Trésor.
>
> Dans un sens, il aurait été souhaitable d'avoir une bonne base législative. Mais nous n'en avions pas. La ligne de conduite du Ministère consistait donc à exercer ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur les Indiens* dans la mesure du possible, à invoquer les politiques qui avaient été approuvées par le Cabinet et plus tard par le Parlement, et à avoir recours au Conseil du Trésor pour conférer certains pouvoirs financiers aux bandes.
>
> Par conséquent, nous avions essentiellement pour ligne de conduite de transférer l'administration des programmes aux Indiens, de leur fournir un appui administratif général pour payer leur personnel, et de permettre l'adoption de statuts administratifs qui fourniraient une certaine base législative au niveau de la bande. Nous avons employé tous ces mécanismes.
>
> Ainsi, fondamentalement, nous avons étudié toutes les possibilités d'établir ce qu'on pourrait appeler l'autonomie gouvernementale des Indiens, de leur donner l'autorisation et le pouvoir si possible de gérer leurs propres affaires, d'administrer leurs fonds, et de prendre leurs propres décisions.
>
> Mon mandat était de tout faire en ce sens. Nous devions exercer tous nos droits en vue de transmettre des responsabilités et des pouvoirs aux conseils de bande indiens. C'est ce que nous avons fait.
>
> (Transcription : Vol. XXXVI, p. 5024–5025)

On m'a souvent fait remarquer pendant les audiences qu'une interprétation «large» ou «créative» de la Loi avait été adoptée. Les témoins concernés étaient habituellement en faveur de cette interprétation. Mais leurs commentaires indiquent que le tissu de la Loi a été

étiré, et que le Ministère l'utilise pour des applications qui n'ont pas été envisagées par les rédacteurs.

Un grand nombre de témoins ont attesté le caractère archaïque de la *Loi sur les Indiens*. Le chef Clarence «Manny» Jules a témoigné que les transactions territoriales sont appelées «cessions» dans la Loi. Ce terme n'est pas juste et il a des connotations péjoratives. Le gouvernement semble déterminé à le changer. J'appuie cet objectif.

La loi établit son concept de propriété sur le principe que les actifs sont détenus par la Couronne au profit des membres individuels de la bande ou de la bande dans son ensemble. Un peu plus d'un milliard de dollars sont actuellement détenus en fiducie par le Ministère en faveur des bandes indiennes. Les comptes d'épargne pour les mineurs, les comptes pour les Indiens adoptés ou les enfants des Indiens, et les comptes successoraux offrent d'autres exemples des responsabilités fiduciaires actives du ministre.

L'autorité du ministre sur la propriété liée aux Indiens est considérable. Les terres dans une réserve sont détenues par Sa Majesté. Le ministre peut administrer, vendre ou autrement aliéner les terres cédées (article 53). Presque toutes les transactions territoriales exigent l'intervention du ministre. Les testaments faits par les Indiens doivent être approuvés par le ministre (article 45(3)) et la distribution de la propriété visée par une succession ab intestat est prévue dans la Loi. Le ministre est autorisé à exploiter des fermes dans les réserves (article 71). Il n'existe pour ainsi dire pas un seul aspect de la vie économique d'une bande indienne ou de ses membres dans lequel le ministre (le Ministère) n'a pas à jouer un rôle actif (et dans lequel il n'est pas de ce fait susceptible de s'ingérer).

Le principal résultat de cette structure est que, même si la Loi explique longuement les responsabilités de la Couronne à l'égard du gouvernement des Indiens, elle donne très peu de détails sur celles du gouvernement de la bande. Pourtant, aujourd'hui, les bandes ou les associations de bande, comme les conseils de tribu, tendent à assumer les fonctions de gouvernement préalablement remplies par le Ministère. C'est un peu comme si les lois coloniales étaient tout ce que possédait une république nouvellement indépendante. L'accent serait mis au mauvais endroit. Cela semble être le cas de la législation portant sur les affaires indiennes.

La politique établie du gouvernement, qui consiste à appuyer et à renforcer l'autonomie gouvernementale des Indiens sur les terres indiennes, entre donc en conflit avec les principes sous-jacents de la *Loi sur les Indiens*, qui restent paternalistes et continuent d'empiéter sur la vie des Indiens. Mais je ne suis pas partisan du changement indû. Il se peut que des changements fondamentaux puissent éventuellement résulter des mécanismes constitutionnels proposés par certains

dirigeants autochtones. Je me limiterai ici à faire observer que ce n'est pas encore chose faite et que, à cause de la nature fondamentale de certains des changements proposés, ils ne seront peut-être pas apportés du jour au lendemain. Mais des problèmes existent aujourd'hui, et il serait bon de s'y attaquer aujourd'hui. Des modifications à des lois existantes ne sont peut-être pas la solution idéale, mais elles peuvent aider à faciliter la vie à ceux qui sont touchés par ces lois.

La politique et la pratique ministérielles ont déjà parcouru une grande partie du chemin qui mène à l'autonomie gouvernementale des Indiens, et un grand nombre de pouvoirs et de programmes fédéraux ont été attribués aux bandes indiennes et aux conseils de tribu. La réduction marquée des effectifs du Ministère et ainsi de sa capacité d'administrer les programmes s'est doublée d'une augmentation des ressources accordées aux bandes et aux conseils de tribu pour qu'ils remplissent des fonctions semblables. Alors que presque tous les programmes et services étaient encore administrés par le Ministère au milieu des années 1960, quelque 75 p. 100 du budget des affaires indiennes est maintenant administré par les bandes ou les provinces. Cependant, tout cela a été fait sans une modification approfondie des lois.

Le traitement des deniers des Indiens au compte de capital illustre les difficultés que la *Loi sur les Indiens* occasionne aux politiques actuelles du Ministère. Les dispositions financières de la Loi ne sont pas détaillées ni exhaustives. Pour des fins administratives, la distinction fondamentale est faite entre les deniers des Indiens et des non-Indiens. En ce qui concerne les deniers des non-Indiens prélevés sur le Trésor, le Ministère a opté pour le financement en bloc des programmes fédéraux et il a encouragé la transmission de ces programmes aux conseils de bande ou aux conseils de tribu.

La Loi dispose que les deniers des Indiens sont «toutes les sommes d'argent perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens ou des bandes». La *Loi sur les Indiens* ne définit pas et n'aide pas à définir les deniers des non-Indiens, et la définition des deniers des Indiens n'est pas tellement utile étant donné que l'expression «perçues, reçues ou détenues» est très vaste. Vu que tous les contrats relatifs aux terres sont remplis par la Couronne, les deniers versés en vertu de la plupart des baux sont, en toute probabilité, des deniers des Indiens.

La distinction entre revenu et capital est bien comprise par les comptables. Ce n'est pas nécessairement la même que celle que l'on retrouve à l'article 62 de la *Loi sur les Indiens*. Le Ministère a adopté une définition quelque peu flexible de cette distinction, souvent en raison des limites que la *Loi sur les Indiens* impose aux pouvoirs de la bande sur les deniers au compte de capital. Par exemple, il semble qu'en déterminant la partie des sommes que la bande indienne de Westbank avait reçues en indemnisation de ses terres retranchées qui devait être

traitée comme du capital, une définition restrictive de ce terme a été adoptée. Cette distinction statutaire entre revenu et capital alliée aux pouvoirs que l'article 69 confère à la bande de contrôler ses deniers de revenu, porte inévitablement la bande à exercer des pressions sur le Ministère pour qu'il considère les deniers comme du revenu plutôt que du capital. Parce qu'il est souvent favorable de tenir les fonds pour du «revenu», les transactions peuvent revêtir un caractère artificiel. Les dispositions législatives lacunaires, comme les situations difficiles, dénaturent l'esprit de la loi, et établissent des précédents douteux.

L'article 64 de la Loi contient des dispositions permettant la dépense des deniers au compte de capital. L'article 64(1) dit ce qui suit :

> Avec le consentement du conseil d'une bande, le Ministre peut autoriser et prescrire la dépense de deniers au compte de capital de la bande [. . .]
>
> [pour divers objectifs liés à la construction et à l'achat]
>
> k) pour toute autre fin qui, d'après le Ministre, est à l'avantage de la bande.

Le Ministère a actuellement pour politique de permettre aux bandes de jouer un rôle aussi important que possible pour ce qui est de déterminer l'affectation des deniers au compte de capital. Cette politique semble souhaitable et doit être encouragée.

Une difficulté occasionnée par l'article 64 concerne la pratique ministérielle consistant à verser des deniers au compte de capital à la bande en vertu de l'alinéa 64(1)k) à des fins définies et supervisées par la bande. La politique ministérielle destinée à accorder aux conseils de bande de plus grandes responsabilités dans ce secteur est contraire à la disposition de la Loi indiquant que le Ministre «peut autoriser et prescrire la dépense des deniers au compte de capital». Les dispositions générales de l'alinéa 64(1)k) sont liées et limitées aux fins qui «d'après le Ministre» sont à l'avantage de la bande. La liste contenue aux alinéas 64(1)b) à j) porte à croire que ces dépenses doivent être liées à des projets et à des objectifs précis qui ont été à la fois autorisés et prescrits par le ministre et le Ministère. Rien dans l'article 64 ne permet spécifiquement à la bande d'assumer des responsabilités touchant la collecte, l'investissement et le réinvestissement des deniers au compte de capital. Les dispositions de cette section ne cadrent pas avec ce qui se passe en fait.

Cet écart entre les termes de la Loi et la politique ministérielle pose problème en ce sens que les deniers au compte de capital doivent profiter à tous les membres de la bande. Les dispositions de la *Loi sur les Indiens*, si archaïques qu'elles soient, semblent avoir pour objet de protéger les intérêts des membres de la bande dans les deniers au compte de capital. En s'éloignant de leur rôle statutaire qui consiste à autoriser et à prescrire la dépense des deniers au compte de capital, le

ministre et le Ministère pourront être critiqués par les membres de la bande qui sont mécontents de l'utilisation de ces deniers. De telles plaintes ont été formulées et pourront devenir l'objet de poursuites contre le Ministère.

Aux fins de la présente, je me bornerai à signaler que le traitement des deniers en vertu de la Loi constitue un obstacle statutaire à la structure que le Ministère juge souhaitable d'établir pour le traitement et le financement des gouvernements indiens. La politique ministérielle s'est tellement écartée du cadre administratif fourni dans la Loi que je crois qu'il est juste de dire que le Ministère se fonde davantage sur la politique que sur la législation. Ron Derrickson m'a fait remarquer pendant les audiences qu'il semblait parfois que l'administration des affaires indiennes était «une question de politique seulement et non de loi». Ce commentaire serait certainement pertinent dans ce secteur. Je ne critique pas le Ministère pour avoir promu une politique consistant à donner des pouvoirs plus vastes aux bandes, mais parce que la pratique ministérielle a dépassé les limites apparentes de la Loi, le danger existe que la réforme deviendra moins nécessaire à mesure que les structures de la Loi qui ne cadrent pas avec la politique existante sont ignorées plutôt que modifiées. Toute divergence sérieuse entre la pratique ministérielle et l'autorisation légale entraîne plusieurs conséquences inacceptables en ce qui concerne la conduite des affaires indiennes; parmi ces dernières, on peut mentionner :

a) la croissance d'une perception de la part des groupes indiens que ce qui ne peut pas être obtenu directement en vertu de la *Loi sur les Indiens* peut souvent l'être indirectement en recherchant une modification de la pratique ministérielle;
b) des difficultés persistantes pour les fonctionnaires du Ministère qui sont responsables de l'administration des affaires indiennes — quelles sont les limites de leur autorité?
c) un débat public inadéquat au sein du Canada dans son ensemble en ce qui concerne le traitement qu'il convient de donner aux Indiens dans la sphère de compétence fédérale portant sur les Indiens et leur propriété.

En même temps, on reconnaît que la responsabilité juridique du Ministère par rapport à l'administration des terres et des deniers des Indiens a de lourdes conséquences en droit privé. Dans *Guerin* c. *La Reine* [1984] 2 R.C.S. 335, 55 N.R. 161, affaire mentionnée ci-dessus, la Cour suprême du Canada a jugé que le ministre, dans le cas d'une cession conditionnelle de terres, avait envers les membres de la bande le devoir fiduciaire de s'assurer qu'un taux de rendement raisonnable était reçu pour la location de certaines terres. J'ai été informé qu'un certain nombre de réclamations avaient été faites contre le Ministère pour un manquement allégué à ce devoir fiduciaire. On dit que, depuis que la décision a été rendue dans *Guerin*, 300 poursuites pourraient bien avoir été entamées contre le Ministère, et on a recensé jusqu'à 2 000 actions

éventuelles portant sur des manquements au devoir fiduciaire, les revendications territoriales des autochtones, et les revendications relatives aux traités. Le Ministère estime que la Couronne pourrait être passible d'un milliard de dollars en dommages-intérêts par suite de ces actions. Plus les voies de recours légales seront connues, plus le Ministère sera susceptible d'être poursuivi pour un méfait quelconque. Une absence de concordance entre la politique et les dispositions de la Loi peut créer des problèmes ultérieurs. Si la Loi ne cadre pas avec la pratique souhaitable, elle doit être modifiée de façon que l'esprit d'initiative ne soit pas étouffé.

Certains de ceux qui ont comparu devant moi ont affirmé que le devoir fiduciaire du ministre en ce qui a trait à l'administration de la *Loi sur les Indiens* est fondamental. Peu de témoins étaient disposés à accepter une réduction de ce devoir fiduciaire par rapport aux terres ou aux deniers des Indiens. L'existence d'un tel devoir par le passé est un fait. Il reste à déterminer si des changements seront apportés à la lumière des relations nouvelles qui existeront entre le Ministère et les bandes individuelles.

Le Ministère, pour des raisons compréhensibles, a adopté la position que le consentement informé d'une bande ou d'un conseil de bande à des activités économiques proposées qui ont été approuvées par le ministre constitue une réponse à toute allégation subséquente de manquement au devoir fiduciaire. Que cela soit vrai ou non dans tous les cas, le processus de cession des pouvoirs est considéré comme une façon honorable d'éviter tout litige futur entre les bandes et le ministre. Le Ministère et les bandes s'efforcent d'arriver à un consensus à cet égard. Je suis sûr qu'ils pourront s'entendre sur certaines questions. Dans d'autres cas, ils devront peut-être avoir recours aux tribunaux. Il faut reconnaître que personne ne m'a proposé que les droits existants soient limités ou réduits de quelque façon que ce soit. C'est plutôt l'avenir qui préoccupe les témoins.

Je crois que la portée du jugement rendu dans *Guerin* inquiète le Ministère à bon droit. Le changement fondamental de perspective opéré par cette décision réside dans la reconnaissance que, lorsqu'il s'occupe des terres indiennes, le Ministère agit à titre de fidéicommissaire, de fiduciaire ou d'agent de la bande. En ce sens, le ministre n'est plus responsable à l'échelle politique seulement. Comme le juge Dickson l'a affirmé dans *Guerin* à la page 376 (2 R.C.S.) [1984] :

> [34] À mon avis, la nature du titre des Indiens et les modalités prévues par la Loi relativement à l'aliénation de leurs terres imposent à Sa Majesté une obligation d'equity, exécutoire en justice, d'utiliser ces terres au profit des Indiens. Cette obligation ne constitue pas une fiducie au sens du droit privé. Il s'agit plutôt d'une obligation de fiduciaire. Si, toutefois, Sa Majesté manque à cette obligation de fiduciaire, elle assumera envers les Indiens exactement la même responsabilité qu'aurait imposée une telle fiducie.

> [35] Le rapport fiduciaire entre Sa Majesté et les Indiens découle du concept du titre aborigène, autochtone ou indien. Cependant, le fait que les bandes indiennes possèdent un certain droit sur des terres n'engendre pas en soi un rapport fiduciaire entre les Indiens et Sa Majesté. Pour conclure que Sa Majesté est fiduciaire, il faut aussi que le droit des Indiens sur les terres soit inaliénable, sauf dans le cas d'une cession à Sa Majesté.
> [36] Il est interdit à une bande indienne de céder son droit directement à un tiers. La vente ou la location de terres ne peut avoir lieu qu'à la suite d'une cession et c'est alors Sa Majesté qui agit au nom de la bande. C'est dans la Proclamation royale de 1763 que Sa Majesté a pour la première fois endossé cette responsabilité qui lui est encore reconnue dans les dispositions de la Loi sur les Indiens relatives aux cessions. L'exigence d'une cession et la responsabilité qui en découle ont pour effet d'imposer à Sa Majesté une obligation de fiduciaire distincte envers les Indiens.

Plusieurs articles de la Loi confèrent au ministre le pouvoir de traiter, d'approuver ou de rejeter les propositions concernant les terres et les deniers. La Loi évoluera sûrement, mais je crois que l'affaire *Guerin* a profondément modifié les conséquences économiques de toute mauvaise application de la Loi. Évidemment, tous les requérants n'auront pas gain de cause. Dans une décision récente, *Apsassin et autres* c. *La Reine*, décision non publiée, le 4 novembre 1987, la Cour fédérale a refusé d'accorder la réparation considérable réclamée contre la Couronne. Dans cette affaire, le juge Addy a conclu d'après les faits qu'il y avait eu consentement valable à la cession pour vente des terres de réserve dans lesquelles on a beaucoup plus tard découvert des dépôts importants de pétrole et de gaz.

La preuve dans l'affaire *Apsassin* illustre les difficultés que ce genre de réclamations peut occasionner à toutes les parties en cause. La cession avait eu lieu en 1948 et un grand nombre de témoins éventuels étaient morts. Les témoins survivants étaient presque tous des vieillards. Étant donné qu'un grand nombre de cessions ont eu lieu avant 1950, on peut s'attendre que tous les cas susciteront les mêmes difficultés. Le savant juge s'est fondé sur le jugement rendu dans *Guerin* pour conclure qu'il y avait eu manquement a un devoir mais il a jugé à l'encontre des demandeurs sur les points importants de la responsabilité et de la prescription. Il a dit ce qui suit à la page 26 des motifs de son jugement :

> Toutefois, je m'empresse d'ajouter que chaque fois que des conseils sont demandés ou qu'ils sont offerts, qu'ils aient été sollicités ou non, ou lorsqu'une action est intentée, la Couronne est tenue de faire preuve d'une prudence raisonnable en offrant ces conseils aux Indiens ou en intentant une action en leur nom. La question de savoir si la Couronne a fait preuve de prudence ou de diligence raisonnable dépendra évidemment de toutes les circonstances de l'affaire; parmi ces circonstances, il faut bien sûr inclure l'inconscience, l'ignorance, le manque de compréhension, de subtilité, d'ingéniosité ou de ressources de la part des Indiens, dont on peut raisonnablement

> s'attendre que la Couronne soit au courant. Etant donné qu'il s'agit d'une telle situation en l'espèce, la Couronne est tenue d'une lourde obligation dont la violation permettra l'utilisation des recours en *equity* et de ceux prévus dans la loi.
>
> Lorsqu'il existe un véritable rapport fiduciaire, comme c'est le cas en l'espèce par suite de la cession de 1945, il faut faire preuve du même degré de prudence et de diligence pour traiter de l'objet de l'obligation fiduciaire que lorsqu'il s'agit d'une véritable fiducie (voir l'arrêt *Guerin et autres c. La Reine*, précité, page 376). Le critère applicable est un critère objectif : la bonne foi et une conscience tranquille ne suffiront pas. Il existe une autre similitude avec une fiducie : lorsqu'un fiduciaire possède un droit quelconque relativement à l'objet d'une fiducie, il lui incombe de prouver que tous les droits présents et futurs du bénéficiaire sont protégés et qu'il leur accorde priorité absolue, et qu'il s'occupe de l'objet de la fiducie pour l'avantage du bénéficiaire et à l'exclusion de son propre droit dans la mesure où il peut y avoir un conflit entre ceux-ci. En l'espèce, une obligation semblable incombe à la Couronne en ce qui concerne l'obligation d'*equity* à laquelle elle est tenue à l'égard des demandeurs.

En ce qui concerne l'incidence de l'autonomie gouvernementale sur les bandes, la décision rendue dans *Apsassin* souligne une évidence : si la bande donne son consentement informé à toute transaction touchant ses terres ou ses deniers, ou si elle conclut la transaction elle-même, alors le Ministère, sauf dans les cas mentionnés dans la Loi, ne pourra probablement pas être tenu responsable si la décision se révèle subséquemment défavorable ou erronée.

Quelle que soit l'ampleur de la jurisprudence établie dans *Guerin*, il semble que le fait qu'il soit exposé à de si vastes responsabilités poussera le gouvernement dans un avenir rapproché à donner la priorité à une modification de la Loi. Le montant pour lequel le Ministère se croit déjà potentiellement responsable cadre mal avec l'octroi d'une autonomie gouvernementale à moins de limiter à l'avenir l'étendue de la responsabilité légale qui a existé jusqu'à maintenant.

L'avocat du Ministère a indiqué que la décision dans l'affaire *Guerin* doit être prise dans son contexte. Je crois qu'il voulait dire par là qu'il faut l'examiner à la lumière des faits particuliers (et quelque peu inhabituels) de cette affaire. Les tribunaux détermineront l'incidence de cette décision d'après les faits dont ils seront saisis dans les affaires futures. Il serait regrettable que ses répercussions paralysent toute action progressive de la part du Ministère.

Pour minimiser la probabilité que le Ministère se sentira indûment restreint par la crainte d'être poursuivi, je crois qu'il est important de faire concorder la Loi avec la pratique souhaitable. Des affaires comme *Guerin* et *Apsassin* n'ont fait que souligner le besoin pour le Ministère de procéder avec prudence et en conformité avec la loi. Dans la mesure où sa pratique diverge du libellé de la loi, le Ministère court des risques.

À cause du changement spectaculaire de perspective occasionné par les décisions récentes, la réforme législative est devenue essentielle. Son absence pourrait faire sérieusement obstacle à l'acheminement vers l'autonomie gouvernementale.

Les ambitions des indiens et les entraves légales

Même si l'établissement graduel de l'autonomie gouvernementale constitue une politique fondamentale du Ministère dans son application de la *Loi sur les Indiens*, les bandes indiennes, les conseils de tribu et les groupes nationaux ont ressenti une certaine frustration dans leurs efforts pour obtenir ce qu'ils considèrent comme étant les attributs nécessaires de l'autonomie gouvernementale. La structure légale actuelle de la *Loi sur les Indiens* constitue une entrave importante à une autonomie gouvernementale plus vaste. Un grand nombre de politiques et de pratiques ministérielles ont été modifiées en fonction des limites fondamentales découlant de la *Loi sur les Indiens*. Mais il arrive que le Ministère ne se montre pas disposé à accéder aux demandes des groupes indiens à cause des limites de la loi. En ce sens, par conséquent, la *Loi sur les Indiens* représente un obstacle légal de taille à la réalisation de la politique ministérielle et des aspirations à l'autonomie gouvernementale des groupes indiens.

Un grand nombre de groupes indiens ont adopté la position que la *Loi sur les Indiens* est, dans son ensemble, archaïque et inapplicable, et qu'une modification constitutionnelle constitue la seule réforme valable. Une telle réforme, évidemment, nécessiterait l'abrogation de l'actuelle *Loi sur les Indiens* et(ou) son remplacement par des arrangements constitutionnels conclus par le peuple indien et les gouvernements. Il est évident que les ambitions des Indiens ne pourront pas être réalisées sans une refonte en profondeur de la *Loi sur les Indiens*.

En outre, les ambitions des Indiens touchant l'autonomie gouvernementale sont également brimées par la structure insatisfaisante prévue dans la Loi pour l'administration indienne. En d'autres termes, ce n'est pas seulement l'attribution des responsabilités par la Loi qui est gênante; parce que la Loi donne une définition lacunaire des administrations de bande et de leurs fonctions et responsabilités, les modifications qui sont apportées devront fournir une assise légale cohérente pour les administrations indiennes et traiter du transfert de responsabilités.

La structure de la réforme

Comme je l'ai déjà indiqué, les opinions sont nettement partagées entre les personnes concernées par la politique des affaires indiennes quant à la meilleure façon d'apporter les changements. Cette question est manifestement fondamentale et mes vues à ce sujet suivent.

A. Entente constitutionnelle

En 1982, par le processus qui a abouti à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* et au rapatriement de la Constitution canadienne, les groupes indiens ont réussi à obtenir une reconnaissance constitutionnelle expresse de l'existence des droits ancestraux et issus de traités. L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* dispose ce qui suit :

> (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.
> (2) Dans la présente loi, «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.
> (3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.
> (4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits — ancestraux ou issus de traités — visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Comme le montre la documentation sur la question, l'interprétation et l'effet légaux de l'article 35 continuent de faire l'objet d'une vive controverse aux échelons politique et juridique. Les conférences constitutionnelles convoquées en vertu de l'article 37.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (maintenant expiré) n'ont entraîné la conclusion d'aucun arrangement constitutionnel entre les peuples indiens et les ordres fédéral et provincial de gouvernement. On a parlé d'impasse pour décrire le résultat de ces conférences. Les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, n'ont aucune autre obligation constitutionnelle expresse d'étudier la possibilité de modifications constitutionnelles dans ce secteur. Plusieurs groupes indiens au palier national ont conclu que la réforme de la *Loi sur les Indiens*, aux termes de la responsabilité relative aux affaires indiennes que l'article 91(24) de l'*Acte constitutionnel de 1867* confie au gouvernement fédéral, n'est pas un objectif politiquement souhaitable et que la seule réforme acceptable passerait par de nouveaux arrangements constitutionnels avec les gouvernements fédéral et provinciaux. Cela s'explique non seulement par le fait que les Indiens désirent généralement atteindre l'autonomie gouvernementale, mais aussi parce qu'ils ont de plus en plus tendance à exiger d'être considérés comme des peuples souverains. Parce que les modifications constitutionnelles doivent être adoptées en vertu de l'article 39 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'intervention des gouvernements provinciaux a grandement compliqué la constitutionnalisation d'une structure de réglementation et d'administration des affaires indiennes. En même temps, la nouvelle notion de l'autonomie gouvernementale des Indiens pousse de nombreux groupes indiens à refuser par principe de participer à toute réforme que le Parlement entreprendra en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou de procéder à de telles réformes.

Il est impossible à l'heure actuelle d'affirmer avec certitude quelle sera l'issue des futures conférences constitutionnelles. Mais la possibilité d'une entente constitutionnelle future ne doit pas nécessairement empêcher la progression vers des réformes législatives spécifiques. Les politiques et les pratiques de financement ministérielles ont connu des changements spectaculaires au cours des dix dernières années. Le gouvernement fédéral a actuellement une responsabilité constitutionnelle à assumer à l'égard de la direction des affaires indiennes. Il ne peut pas refuser de s'en acquitter simplement parce que des arrangements de rechange pourront, à un certain moment dans l'avenir, être pris par tous ceux qui sont responsables des modifications constitutionnelles. Comme l'on reconnaît généralement que la *Loi sur les Indiens* ne cadre pas avec la réalité actuelle, je recommande que des réformes législatives soient entreprises et poursuivies par le gouvernement fédéral agissant en vertu de ses pouvoirs constitutionnels existants. Comme je l'ai noté ci-dessus, j'ai grand-peur que si ces mesures ne sont pas prises, la crainte actuelle de poursuites n'entraîne un ralentissement des initiatives souhaitables de la part du Ministère, au grand détriment des principaux intéressés, les Indiens du Canada.

B. Changements législatifs

La structure des changements soulève une question importante, à savoir s'ils doivent être apportés au fur et à mesure ou si le gouvernement fédéral doit entreprendre une refonte complète de la *Loi sur les Indiens*. Les options qui s'offrent à ce dernier et les avantages de diverses lignes de conduite peuvent être expliqués brièvement.

i) Rapiècement législatif de la Loi sur les Indiens

On apporte actuellement des modifications aux dispositions sur les pouvoirs et les responsabilités des conseils de bande relativement aux statuts administratifs et à la taxation. Ces modifications ont fait en peu de temps l'objet d'un consensus à l'échelle nationale. L'appui recueilli justifiait d'accorder une certaine priorité législative aux mesures envisagées. Par comparaison aux modifications qui toucheront la structure fondamentale de la *Loi sur les Indiens*, de telles réformes sont possibles et devraient être poursuivies. Un grand nombre des réformes discutées plus tôt dans le présent rapport et exposées ci-dessous pourront être apportées grâce à des mesures législatives d'ensemble qui feront concorder plus étroitement la Loi et les pratiques modernes. Le résultat fournira une meilleure base législative pour les pratiques et la politique actuelles. Ces changements doivent être considérés comme le minimum vital pour éviter le genre de problèmes qui se sont déjà posés et qui continueront probablement de survenir si l'on observe le statu quo.

ii) Régimes législatifs de rechange

Un des changements les plus innovateurs qui ont été proposés dans le secteur des affaires indiennes au cours des quinze dernières années concerne la notion d'une loi habilitante. Ainsi, les bandes qui sont mécontentes de la structure de la *Loi sur les Indiens* pourraient choisir entre a) des mécanismes d'autonomie gouvernementale qu'elles établiraient elles-mêmes et qui supposeraient l'adoption d'une loi habilitante aux échelons provincial et fédéral, comme la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* (S.C. 1984–85–86, chap. 27) et *Sechelt Indian Government Enabling Act*, S.B.C. 1987, c. 16 ou b) une loi d'autorisation qui constituerait une solution de rechange à la *Loi sur les Indiens*, comme le projet de Loi C-52. Chacune de ces deux options se défend. En ce qui concerne les lois individuelles accordant l'autonomie gouvernementale à des bandes particulières, elles nécessitent peu de commentaires. Comme je l'ai noté plus tôt, le Ministère estime que de 15 à 20 bandes pourraient choisir cette solution au cours des cinq prochaines années. Les bandes pourraient utiliser ce processus pour créer une structure d'autonomie gouvernementale spécialement adaptée à leurs circonstances particulières. Il n'est pas nécessaire de les encourager dans cette voie, car il est clair qu'un certain nombre de bandes opteront pour cette solution dans un avenir rapproché. Le grand nombre de lois différentes qui résulteront de ce processus en constituent à mon sens le désavantage principal — comment les modifier, par exemple? Les gouvernements qui viendront accepteront-ils la nécessité d'autant de lois différentes? Et, comme le chef Louie de Westbank l'a noté, l'adoption d'une loi distincte exige beaucoup de temps et d'argent.

L'idée de différents régimes statutaires pour le gouvernement indien a atteint son point culminant dans le projet de loi C-52, qui était conçu pour fournir un régime différent de celui qui était prévu dans la *Loi sur les Indiens*. Toute bande qui désirait passer outre aux limites de la *Loi sur les Indiens* aurait pu opter pour ce régime. Ce projet de loi a été rédigé et inscrit au feuilleton parlementaire sans qu'il y ait une consultation approfondie des principaux groupes indiens. Étant donné que les bandes n'auraient pas été obligées d'opter pour la nouvelle structure, le ministre considérait apparemment qu'il y avait lieu de faire le nécessaire sans tenir de longues consultations au préalable. La loi proposée devait accorder à chaque bande un vaste secteur d'autodéfinition dans le cadre de sa constitution. Le projet de loi n'a pas été adopté parce que le gouvernement du jour a été défait dans une élection générale.

Certaines lacunes évidentes de la *Loi sur les Indiens* peuvent être comblées par des modifications législatives sélectives. D'autre part, un régime statutaire de rechange, comme le projet de loi C-52, qui a pour objet d'établir des assises plus à jour pour le gouvernement indien, serait accessible aux bandes qui désirent poursuivre cette option. Certaines

personnes désirent le changement. D'autres non. De légères modifications à la loi actuelle (probablement alliées à la promulgation d'une loi séparée sur les terres indiennes), plus une loi facultative innovatrice comme le projet de loi C-52, devraient satisfaire les deux groupes dans la mesure du possible jusqu'à ce que l'autonomie gouvernementale complète soit obtenue par un traité ou une entente constitutionnelle. Je ne crois pas que ce dernier objectif soit atteint dans un avenir rapproché. Il ne le sera peut-être jamais. Le climat actuel appelle des changements et je crois que les moins spectaculaires sont réalisables.

PARTIE C

Recommandations pour des changements intérimaires

J'ai décidé de recommander des modifications précises dans trois domaines principaux. D'abord, je formule plusieurs recommandations destinées à rationaliser et à clarifier la structure des dispositions législatives et de la politique régissant les terres indiennes. Ensuite, je fais un certain nombre de recommandations concernant des articles de la *Loi sur les Indiens* et des pratiques administratives visant les deniers. Enfin, je présente des recommandations portant sur les pouvoirs et les responsabilités des gouvernements indiens et le rôle du Ministère à cet égard.

En ce qui concerne les terres, j'ai tenté de faire des recommandations qui regrouperaient les dispositions disparates dans ce secteur, dans le but de créer une atmosphère de certitude, de justice et de progrès. Pour ce qui est des deniers des Indiens, j'ai recommandé instamment que les dispositions protectrices de la *Loi sur les Indiens* continuent d'être appliquées et que le changement fondamental reçoive un appui législatif accordant aux bandes le droit à l'autonomie gouvernementale si elles le désirent. Enfin, en ce qui concerne les gouvernements indiens, je recommande que leurs pouvoirs soient élargis, que cet élargissement ait lieu dans un esprit de franchise et de responsabilité envers les membres de la bande.

Certaines des difficultés qui ont été cernées son susceptibles de solutions à raisonnablement court terme. Si l'on donne immédiatement suite à certaines des propositions généralisées de réforme, ces remèdes à court terme ne seront plus nécessaires. Certaines bandes ne voudront peut-être plus adhérer au régime actuel. Je recommande à cette fin la modification de la Loi en vigueur et la mise en place de nouvelles mesures législatives facultatives. De nouvelles mesures législatives d'ordre général remplaceraient la structure existante par une structure facultative qui permettrait aux bandes d'exercer des pouvoirs délégués sur les programmes fédéraux et d'atteindre le niveau d'autonomie gouvernementale ou d'autodétermination qu'elles recherchent depuis assez longtemps. Des modifications judicieuses à la Loi actuelle combleraient certaines lacunes et corrigeraient diverses incohérences de la structure actuelle. Les bandes qui veulent demeurer sujettes à la Loi actuelle auraient en main un meilleur instrument.

Je crois qu'il est important que ces deux processus restent séparés. Si, comme presque toutes les parties qui ont comparu devant moi l'ont indiqué, la *Loi sur les Indiens* ne peut pas être modifiée pour éliminer

son paternalisme intrinsèque alors je crois qu'il est important que les différences entre la structure actuelle et la nouvelle soient clairement délimitées par la loi et la pratique. Les bandes qui sont satisfaites du régime actuel devraient continuer de bénéficier de l'assurance et de l'appui qu'il fournit. Les bandes qui désirent administrer davantage leurs propres affaires devraient être en mesure d'assumer des pouvoirs et, évidemment, des responsabilités plus vastes. Un certain nombre de bandes ont à la fois la capacité et le désir d'assumer ces pouvoirs et ces responsabilités et je crois qu'il incombe au Parlement de fournir une structure qui leur permettra de réaliser leurs aspirations.

Que l'autonomie gouvernementale soit le résultat d'une modification constitutionnelle ou d'une loi, portant soit sur des bandes précises, soit sur l'ensemble des bandes, il est clair que le processus sera long même pour les bandes les plus avancées qui ont déjà un plan d'action. Certains changements à la loi actuelle me paraissent cependant nécessaires en attendant l'arrivée d'une ou de plusieurs forme d'autonomie gouvernementale. Le processus de décentralisation, qui a commencé il y a dix ans et se poursuit aujourd'hui, souffre à plusieurs égards de l'absence d'une base législative. Ce processus a été très utile en ce sens qu'il a préparé les bandes indiennes à une plus grande autodétermination. J'espère et j'envisage que les changements que je suggère ci-dessous feront davantage concorder les dispositions législatives avec les politiques actuelles destinées à renforcer et à appuyer les initiatives des Indiens visant l'autonomie gouvernementale.

Les terres

A. Questions d'ordre général touchant le titre et la tenure des terres

La Loi actuelle manque malheureusement de clarté en ce qui concerne le titre et la tenure des terres et les autres intérêts dans celles-ci. Le titre légal aux terres de réserve appartient à la Couronne, mais ces terres doivent être utilisées au profit de la bande pour laquelle la réserve a été créée. L'intérêt de la bande dans les terres de réserve appartient en commun aux membres de la bande. Cet intérêt collectif est sujet à l'article 20 de la Loi, qui permet aux membres de la bande d'acquérir, individuellement, un intérêt dans une partie de la réserve. Un particulier qui détient un certificat de possession acquiert certains droits d'utilisation et d'occupation qu'il peut transmettre à un autre membre de la bande par vente, testament ou transmission héréditaire. Ces droits peuvent supplanter tous les intérêts de la bande dans la terre visée par le certificat de possession (*Boyer* c. *P.G. Canada* (1986), C.A.F., A-368–85, p. 13). Certains facteurs culturels font apparemment que sur les réserves, on a l'impression que le détenteur d'un certificat de possession possède quelque chose qui se rapproche d'un titre en fief simple ou d'un titre absolu aux terres.

La distinction que fait la *Loi sur les Indiens* entre les intérêts des particuliers et ceux de la bande dans la même terre semble contenir plusieurs contradictions. Par exemple, la bande peut, par un vote de ses membres, céder ses terres de réserve absolument ou sous condition, y compris les terres qui sont détenues en vertu d'un certificat de possession. À l'heure actuelle, des cessions conditionnelles sont faites aux fins de location. Le détenteur du certificat de possession (appelé le détenteur) peut être indemnisé des améliorations qu'il a apportées à la terre, mais il n'est pas sûr qu'il ait le droit de l'être parce qu'il a perdu la jouissance de la terre. Un détenteur ne peut pas transmettre ses intérêts à un non-membre (article 28), et il peut être obligé de remettre ses intérêts à la bande s'il cesse d'avoir droit de résider sur une réserve (article 25). D'autre part, en vertu de l'article 58(3) de la Loi, un détenteur peut demander au ministre l'autorisation de louer la terre à son propre profit, et le conseil de bande ou les autres membres de la bande n'ont pas légalement le droit d'approuver ou de désapprouver ce bail — *Boyer* c. *P.G. Canada*, supra. Lorsque le ministre, agissant pour un détenteur, conclut un bail à long terme, comme un bail de 99 ans aux fins d'aménagement résidentiel, la question importante se pose de savoir s'il s'agit là d'une manoeuvre pour éviter le processus de cession. Les terres visées par un tel bail sont clairement aliénées pour longtemps et si une grande partie de la réserve est ainsi louée, elle pourra perdre son caractère. J'ai examiné ce genre de question plus tôt dans le présent rapport lorsque j'ai discuté d'une prolongation proposée du bail principal à Mt. Boucherie Mobile Home Park.

L'affaire *Boyer* entendue par la Cour fédérale du Canada traitait d'un bail obtenu d'un détenteur. Un membre de la bande avait demandé l'autorisation d'accorder un bail d'une durée de 21 ans à l'égard d'une terre destinée à être utilisée pour une marina. L'administration de la bande s'était opposée à ce bail et avait refusé son consentement. Le ministre avait accordé le bail, et l'administration de la bande avait poursuivi en justice. La position de la bande était qu'un tel bail avait pour but de se soustraire indûment au processus de cession, mais le juge Marceau de la Cour d'appel fédérale a rejeté cet argument. Il a dit, cependant, qu'un bail à plus long terme pourrait aller à l'encontre de l'esprit de la loi :

> Lorsqu'un bail est consenti en vertu du paragraphe 58(3), les circonstances sont entièrement différentes : aucune aliénation n'est envisagée et le droit qui sera transféré temporairement est le droit à l'usage d'un terrain, droit qui appartient individuellement à l'Indien qui en a possession, et aucun intérêt de la bande ne peut être touché (je répète qu'il va de soi que l'intérêt dont je parle ici a un sens technique et juridique; il est évident que, sur le plan moral, la bande peut toujours être concernée par le comportement et l'attitude de ses membres). Selon moi, l'obligation du ministre, lorsqu'il exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 58(3), se limite, pour ainsi dire, à ce que prévoit la loi : il ne peut excéder le pouvoir qui lui est conféré, ce qu'il ferait si, sous le couvert d'un bail, il procédait à ce

> qui constituerait, à toutes fins pratiques, une aliénation du terrain (ce n'est certainement pas le cas en l'espèce puisque la durée prévue pour le bail est de 21 ans et que celui-ci ne comporte aucune clause de renouvellement particulière); il ne peut non plus tenir compte de considérations non pertinentes dans l'exercice de sa discrétion, ce qui serait le cas s'il accordait de l'importance à quoi que ce soit d'autre que le profit de l'Indien en possession légitime à la demande duquel il agit. L'obligation du Ministre ne concerne tout simplement pas la bande (supra, 311–12).

Le tribunal a jugé que le bail de 21 ans ne violait pas les dispositions sur la cession et il en a confirmé le bien-fondé. Le résultat aurait pu être différent si le bail avait été à long terme et s'il avait constitué une forme d'aliénation absolue de la terre.

À certains égards, les intérêts d'un détenteur sont semblables à ceux du titulaire d'un intérêt en fief simple. Les dispositions de la Loi sur les cessions et le pouvoir légal que possède une bande de céder les terres d'un détenteur sans tenir compte des désirs de celui-ci font que les intérêts précis du détenteur d'un certificat de possession sont incertains. Plus les terres de réserve seront louées à des fins commerciales et résidentielles, plus de tels conflits d'intérêts seront fréquents, et il serait souhaitable de s'y attaquer dès maintenant afin d'avoir une ligne de conduite claire.

L'application de la Loi constitue une autre difficulté en ce qui concerne le régime territorial actuel. Tant qu'il y aura des incohérences et des incertitudes, il y aura des difficultés administratives. Comme la compétence de la bande sur les terres cédées n'est pas claire, il existe de grandes incertitudes quant à la réglementation des entreprises commerciales situées sur des terres cédées. L'absence de pouvoir de taxation en plus, la plupart des réserves ne bénéficient pas des efforts municipaux normaux pour créer un climat propice aux activités industrielles ou commerciales. Certaines de ces difficultés seront résolues par les modifications de Kamloops. Ces modifications proposées ne dissipent cependant pas toutes les incertitudes liées à l'utilisation des terres qui sont inhérentes à la Loi actuelle.

Une autre difficulté administrative concerne l'intervention du ministre dans presque toutes les transactions territoriales. Le ministre est souvent tenu d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires lorsqu'il y a conflit réel ou éventuel entre les utilisations collectives et individuelles de la terre. Le Ministère a toujours tenu compte de l'évolution culturelle, ce qui l'amène de nos jours à favoriser les intérêts collectifs de la bande exprimés par le conseil de bande. Il se retrouve toutefois dans une position très ingrate lorsqu'il lui faut concilier les intérêts du détenteur et ceux d'une bande dans les mêmes terres. L'incertitude qui règne tend à fournir aux deux côtés des armes contre le Ministère. Plus la démarcation sera claire, moins il y aura matière à controverse.

La difficulté pour les bandes d'obtenir des fonds privés constitue peut-être l'obstacle le plus sérieux à l'aménagement de leurs terres. Les bandes, comme celle de Westbank, doivent pouvoir donner leurs terres en garantie afin d'en encourager l'aménagement. Les peuples indiens semblent unanimes dans leur désir de voir le titre ultime aux terres demeurer dans les mains des bandes. Cependant, comme plusieurs témoins l'ont noté, certains peuples indiens veulent être plus libres d'hypothéquer leur propriété. Pareil financement, évidemment, comporte des risques de défaillance. Comme les commerces partout ailleurs, les entreprises indiennes ou non indiennes situées sur les terres de bande font faillite à l'occasion. Les établissements de crédit n'avanceront pas de fonds sans l'assurance de pouvoir librement exercer les droits en garantie qui leur sont accordés. Par conséquent, des mesures doivent être prises dans le cas des baux à long terme afin de fournir aux établissements de crédit une procédure claire de résiliation du bail qui leur permettra de retirer quelque chose de la propriété fournie en garantie pour un prêt. La Loi actuelle trace une ligne de démarcation imparfaite entre les intérêts territoriaux des différentes parties et elle ne prévoit rien en ce qui concerne la réalisation.

Je recommande que des dispositions législatives plus détaillées soient promulguées en vue de clarifier les intérêts des différentes parties dans les terres indiennes, de façon que des fonds puissent être obtenus plus facilement pour les projets sur les terres indiennes.

Les modifications proposées de Kamloops (dont je traite plus longuement ci-dessous) élargiraient la définition de «réserve» de façon à inclure expressément les terres cédées conditionnellement (désignées) et elles disposeraient en même temps que l'interdiction visant l'affectation en garantie des biens immobiliers indiens dans une réserve serait relâchée. Cela ne toucherait pas l'intérêt sous-jacent de la bande et permettrait l'affectation en garantie d'une tenure à bail et un certain moyen de réalisation. À Westbank, bien des terres de réserve ont été aménagées en vertu d'un bail obtenu d'un détenteur. Si un prêteur accepte comme garantie la tenure à bail d'une terre de détenteur, il doit pouvoir réaliser sa garantie si l'emprunteur ne rembourse pas le prêt garanti.

Le parc pour maisons mobiles Toussowasket à Westbank illustre les problèmes que peut poser la prise en garantie des baux obtenus de détenteurs. Dans cette affaire, le détenteur a décidé d'aménager sa terre par l'entremise d'une compagnie qu'il contrôlait (Toussowasket Enterprises Ltd.). Sa compagnie a pris un bail à l'égard de la propriété et elle a offert ce droit de tenure à bail en garantie aux prêteurs. La preuve produite pendant l'enquête a montré que la garantie d'un prêteur avait posé problème parce que les terres aménagées ne disposaient pas d'un accès suffisant. Le parc pour maisons mobiles a été mis sous séquestre. Le conseil de bande a refusé de permettre au titulaire de la garantie de transférer ses droits dans le bail. À l'époque, le Ministère

avait pour politique de demander l'approbation du conseil de bande avant de permettre le transfert d'un bail dans des terres de réserve. Il semble que le Ministère a changé sa politique à cet égard depuis lors. Cette politique est établie dans le *Land Management and Procedures Manual* (*Manuel de gestion des terres et des procédures*) :

> [Traduction]
> 6.6.1d) Consentement des conseils de bande. La politique visant les programmes veut qu'on obtienne l'accord écrit du conseil de bande, et du détenteur lorsqu'il y a lieu, concernant la disposition proposée. Certaines bandes et certains détenteurs refusent de recommander l'approbation d'une transaction projetée entre deux titulaires non indiens concernant un intérêt dans un bail à moins que le cessionnaire, le sous-locataire, le débiteur hypothécaire, etc., ne versent des sommes considérables à certains Indiens. La *Loi sur les Indiens* ne contient aucune disposition appuyant une telle pratique. Obtenir l'accord écrit des conseils de bande et des détenteurs est un acte de courtoisie envers les utilisateurs des terres de réserve indiennes, et le ministre ou son représentant n'ont pas le pouvoir de refuser arbitrairement d'approuver de telles dispositions des droits de tenure à bail sans des raisons valables et sérieuses, dont aucune ne comporte l'obligation de payer les bandes ou les détenteurs individuels pour obtenir leur accord. Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de rejeter une disposition proposée ou l'affectation en garantie d'un droit de tenure à bail, de telles raisons et recommandations doivent être soumises à l'examen du ministre ou de son représentant délégué. Lorsqu'un conseil de bande ou un détenteur n'a pas, pour quelque raison que ce soit, donné son accord ou des raisons sérieuses à l'appui de son désaccord dans un délai raisonnable eu égard aux circonstances, une lettre portant la signature du directeur général de la région doit être envoyée au conseil de bande indiquant que le ministre ne peut pas, à moins d'une autorisation précise dans le bail principal, refuser arbitrairement son approbation et l'inscription des documents portant disposition du droit de tenure à bail.

Pourvu que la procédure ci-dessus soit suivie, il semble qu'un créancier garanti pourra réaliser sa garantie en transmettant le droit de tenure à bail à une tierce partie. Cependant, les événements survenus à Westbank prouvent que des pressions considérables peuvent être exercées sur le Ministère pour qu'il nie au prêteur garanti la pleine liberté de réaliser sa garantie.

Je me suis demandé si des mesures particulières s'imposaient dans le cas où les bandes ont le pouvoir d'administrer leurs terres. Je crois que, lorsque de nouvelles entreprises s'établissent sur ces terres, tous doivent clairement comprendre avec qui ils font affaire et qui pourra fournir les protections qui sont considérées comme nécessaires. Lorsque le Ministère envisage l'octroi de pouvoirs à une bande dont la réserve abrite un certain nombre de locataires, il semblerait raisonnable d'exiger que la bande s'engage préalablement envers les exploitants en place de ne pas refuser sans raison valable son consentement à la cession de leurs droits. Cela semble constituer une façon d'éviter la controverse.

Je recommande que le Ministère continue d'appliquer sa politique actuelle concernant l'approbation par les conseils de bande des dispositions visant les terres de détenteurs, et qu'il invite les conseils à ne pas occasionner de retards administratifs dans l'approbation de telles dispositions, surtout en ce qui concerne l'exercice des droits détenus en garantie.

B. Les baux obtenus de détenteurs

Le régime de possession varie d'une région à l'autre du pays. Alors qu'environ 80 p. 100 des bandes de Colombie-Britannique et le même pourcentage dans les Maritimes ont recours aux attributions, moins de 20 p. 100 des bandes des Prairies s'en sont servi pour répartir les terres. Ces différences découlent en grande partie, des traditions culturelles, mais elles émanent aussi des circonstances économiques de la bande. L'attribution de terres à des détenteurs était tout à fait la norme à Westbank.

En louant sa terre en vertu de l'article 58(3) de la *Loi sur les Indiens*, un détenteur peut bénéficier d'avantages personnels considérables. Dans plusieurs cas, les terres de détenteurs sont louées pour plusieurs années. Selon le genre d'aménagement qui est envisagé, les promoteurs pourraient avoir besoin d'un bail à long terme pour obtenir les fonds nécessaires. La politique actuelle du Ministère consiste à permettre aux détenteurs de fournir des baux d'une durée maximale de 21 ans, sous réserve de l'approbation du conseil de bande. Les baux d'une durée supérieure à cette période doivent être approuvés par un vote de l'ensemble de la bande. Cette condition semble analogue à celle qui est imposée dans le cas des cessions, qui doivent aussi être approuvés par la bande. Le Ministère encourage également les bandes à établir une politique de partage des recettes selon laquelle un certain pourcentage du loyer reçu par le détenteur est utilisé à l'avantage de la bande.

Dans la décision *Boyer* présentée ci-dessus, la cour a examiné le conflit entre les intérêts communs de la bande dans toutes ses terres et l'intérêt particulier d'un détenteur. La bande a prétendu que les dispositions relatives aux baux obtenus de détenteurs étaient incompatibles avec les dispositions de la Loi relatives aux cessions et que, parce qu'un bail obtenu d'un détenteur constituait une disposition des terres de la bande, celle-ci voulait avoir le droit final de le refuser ou non. Le tribunal a jugé que, étant donné que les dispositions précises de la Loi régissant les baux obtenus de détenteurs (article 58(3)) empêchaient la bande ou le conseil de bande de jouer un rôle dans l'octroi du bail, le conseil de bande ne pouvait pas avoir droit de veto. Dans ce cas, les intérêts particuliers l'emportaient sur les intérêts généraux de la bande dans toutes ses terres. Le tribunal faisait seulement une exception lorsque la durée du bail était si longue qu'elle constituait une aliénation de la terre; les dispositions relatives aux cessions pourraient alors s'appliquer.

À Westbank, les membres de la bande ont tenu un vote relatif aux baux de détenteurs et au partage des recettes. Une vaste majorité des électeurs admissibles ont appuyé la résolution suivante :

[Traduction]

1. Que les conditions des baux consentis par des détenteurs sur nos réserves soient approuvées seulement par le conseil de bande, et non par une majorité des électeurs.
2. Que les détenteurs louant leurs terres en vertu de l'article 58(3) de la *Loi sur les Indiens* soient admis à recevoir tous les loyers découlant d'une telle location sans avoir à en verser un pourcentage à la bande.
3. Que ni la bande ni le Ministère ne s'ingère dans le droit personnel et fondamental que possède une personne de préparer comme elle le juge bon l'avenir de ses enfants.

Le Ministère s'est apparemment conformé aux désirs de la bande indienne de Westbank exprimés dans ce vote que la bande a tenu le 21 février 1980. Le premier paragraphe de la résolution de la bande semble être contraire à la politique actuelle du Ministère sur le plan national, selon laquelle une bande doit tenir un vote au sujet de tout bail de détenteur dont la durée est supérieure à 21 ans. Je crois que le Ministère a surtout adopté cette politique par crainte d'être poursuivi pour un prétendu manquement à son devoir en tant que fiduciaire.

J'estime que le Ministère devrait avoir pour politique d'exiger que seuls les baux dépassant une durée de 45 ans soient soumis à un vote de la bande. Une politique exigeant que les baux soient approuvés par la majorité des membres de la bande permettrait à ces derniers de se renseigner pleinement sur les propositions d'aménagement à long terme et d'examiner leurs conséquences éventuelles. Parce qu'un bail à long terme influera sur l'utilisation des terres de la bande pour nombre d'années, il y a lieu de donner aux membres la possibilité de participer à la décision de louer. Lorsque les terres d'une bande sont louées pour une longue période, une cession conditionnelle est requise et les dispositions relatives aux cessions de la *Loi sur les Indiens* exigent la tenue d'un vote de la bande pour établir les conditions de toute cession conditionnelle. Un bail d'une durée de 99 ans obtenu d'un détenteur constitue autant une aliénation des terres de la bande qu'une cession conditionnelle pour 99 ans. Alors que l'intérêt de la bande dans les terres des détenteurs est de nature résiduaire, les intérêts vitaux des membres de la bande doivent être pris en considération lorsque la nature ou le caractère de la réserve en seront modifiés. Le processus démocratique exige que les membres de la bande aient voix au chapitre à ce sujet.

Je comprends pourquoi la location des terres rend le Ministère nerveux. Néanmoins, je crois que les détenteurs ont besoin d'une certaine liberté. À un moment donné, leurs droits absolus entrent en conflit avec les intérêts plus vastes de la bande. Dans *Boyer*, un bail de 21 ans n'était pas considéré comme une aliénation. Il me semble que le

point de transition doit se situer aux environs de 45 ans. Je crois qu'il faudra peut-être modifier l'article 58 pour satisfaire aux objectifs indiqués et pour éviter la controverse. Les bandes qui décident de ne pas se conformer à la *Loi sur les Indiens* (comme je l'ai mentionné plus tôt dans le présent rapport) devront déterminer si elles désirent adopter une approche plus ou moins stricte à cet égard. C'est le genre de question qui intéressera les bandes plus avancées. Elle ne se pose que dans les cas où des certificats de possession existent. David Sparks a dit ce qui suit :

> [Traduction]
> À Westbank, et dans toute la vallée de l'Okanagan, il y a un grand nombre de certificats de location. Ces certificats sont aussi très nombreux dans certaines réserves situées à l'extrémité sud de l'île de Vancouver, alors qu'il n'y en a presque pas au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta, ou dans le nord de l'Ontario. Par contre, il y en a un grand nombre dans les réserves du sud de l'Ontario, et aussi un assez grand nombre dans les Maritimes.
> C'est ainsi, mais je ne sais pas pourquoi.

Est-ce par hasard que dans bien des régions qui comptent un grand nombre de certificats de possession, la terre a aussi une plus grande valeur? Si les suggestions que je formule ci-dessus sont retenues, je crois qu'il sera possible d'arriver à un compromis acceptable entre les intérêts de la bande et les intérêts des particuliers.

Une autre question doit être mentionnée. Un bail à long terme obtenu d'un détenteur et payé d'avance ne diffère pas sur le plan économique d'une vente, mais le recours à ce moyen permettrait peut-être aux particuliers d'éviter le processus de cession et ses conséquences économiques. Afin de financer la gestion par les bandes des terres de réserve, je crois que les gouvernements de bande ont le droit et l'obligation de chercher à obtenir une partie du loyer pour dédommager la bande de la perte de ses intérêts résiduaires dans les terres louées. Cette mesure pourra permettre d'atteindre l'autonomie gouvernementale dans ses aspects financiers aussi bien qu'administratifs.

Je recommande que le Ministère encourage les bandes à examiner les conséquences, sur les revenus de la bande, des baux à long terme obtenus de détenteurs.

C. La location des terres

La négociation et la fixation des loyers des terres de réserve louées a fait l'objet de controverses et de conflits à Westbank. La majorité des baux accordés dans les terres de cette réserve prévoit le réexamen quinquennal des loyers. Suivant les termes de ces baux, le ministre ou son mandataire était autorisé à fixer les loyers. Si une partie n'était pas satisfaite du loyer tel que déterminé par le ministre, elle pouvait faire appel à la Cour fédérale. Cependant, dans la plupart des cas, avant

qu'un locataire puisse faire appel à la Cour fédérale, et en attendant la décision de celle-ci, il était tenu de verser le loyer qui avait été déterminé par le Ministre ou son mandataire. Pour assurer le bon fonctionnement du processus de réexamen des loyers, il est important que les parties aient accès à une procédure de fixation des loyers qui soit à la fois juste et efficace.

Il y a eu récemment à Westbank une certaine confusion concernant qui au juste avait le pouvoir de fixer ou de déterminer les loyers — le conseil de bande ou le ministre représenté par un agent du bureau régional. Cette confusion peut avoir été aggravée par la politique ministérielle consistant à déléguer des fonctions administratives supplémentaires aux bandes indiennes. En vertu de l'entente de 1977, le ministère des Affaires indiennes a convenu que le conseil de la bande indienne de Westbank ferait, entre autres, ceci :

> Négocier avec les locataires et les permissionnaires le réexamen des loyers, les nouveaux loyers et la mise en oeuvre des dispositions des ententes.

Le chef d'alors, Ronald Derrickson, a non seulement négocié avec les locataires mais il a aussi entrepris de déterminer les loyers à un certain nombre de reprises. Dans un cas, le Ministère a demandé pour un bail un loyer plus élevé que celui que Ronald Derrickson avait déterminé deux ans plus tôt. La question n'a pas encore été réglée même si ces événements se sont produits au début des années 1980.

Il me semble qu'il serait préférable pour toutes les parties qu'une seule autorité soit désignée pour déterminer les loyers en temps ordinaire et qu'on ait toujours recours à elle. À cause de la nature des terres de réserve, tous les baux sont libellés au nom de la Couronne. Le ministre ou son agent autorisé a le pouvoir de fixer ou de déterminer les loyers. Cela semble être une condition contractuelle acceptée par les parties contractantes. Parce que la Couronne tient les terres de réserve au profit d'une bande, le ministre a le devoir d'agir dans les meilleurs intérêts de la bande ou de ses membres en ce qui concerne toutes les transactions foncières (*Guerin* c. *La Reine* (1984) 2 R.C.S. 55 N.R.161). Comme je l'ai noté ci-dessus, le ministre semble aussi avoir habituellement le droit ou le devoir contractuel de déterminer le loyer conformément aux conditions du bail. Ces devoirs ne sont pas nécessairement contradictoires. En établissant le loyer conformément aux conditions du bail, le ministre ou son représentant autorisé agit conformément à la loi. Clairement, il est dans les meilleurs intérêts du détenteur et de la bande que le loyer soit déterminé conformément à la loi. Par conséquent, en établissant le loyer en fonction des conditions du bail, le ministre ou son représentant autorisé ne rempliront jamais cette fonction contrairement aux intérêts des Indiens. Cependant, la personne qui fixe le loyer doit tenir scrupuleusement compte du bien-être économique du détenteur ou de la bande, selon le cas.

Comment le ministre ou son mandataire arriveront-ils à fixer un loyer approprié? Ils doivent avoir accès à une expertise suffisante qui leur permette de bien déterminer le loyer pour la période qui va suivre. La direction des Terres, Revenus et Fidéicommis (T.R. et F.) du Ministère est responsable de la gestion des terres indiennes. Parce que les terres de réserve sont indispensables au bien-être social et économique des peuples indiens, il est essentiel que la direction des T.R. et F. ait accès aux avis professionnels de personnes possédant des connaissances et une formation spécialisées.

Je recommande que le ministère des Affaires indiennes engagent des conseillers juridiques pour les questions comme les négociations relatives aux baux et les litiges qui en découlent.

Un tel groupe de professionnels d'expérience devrait être autorisé à agir au nom des détenteurs dans le processus de négociation et à l'égard d'autres questions faisant intervenir l'utilisation et la gestion des terres. Normalement, de tels services devraient être accessibles aux bandes et aux détenteurs par l'intermédiaire des conseils de bande. Les avocats consulteraient d'abord les conseils de bande. Ainsi, le détenteur et le conseil de bande pourraient tous deux participer au processus de négociation et de fixation du loyer. Cet accès à l'expertise d'évaluateurs et de conseillers juridiques est nécessaire pour bien protéger les intérêts de la population indienne. Si les parties ne pouvaient pas s'entendre sur un loyer avant le délai prévu dans le bail, il incomberait toujours au ministre ou à son représentant autorisé d'établir le loyer. Ils en détermineraient le montant en se fondant sur les meilleurs avis et renseignements disponibles. Si le Ministère peut faire appel à un groupe de professionnels spécialisés dans les questions de location, le ministre sera mieux informé lorsqu'il déterminera les loyers. Je ne laisse pas entendre par là que les T.R. et F. n'ont pas accès à des professionnels compétents et dévoués aujourd'hui — je veux simplement dire que les affaires économiques des Indiens sont si complexes qu'elles exigent des ressources plus perfectionnées.

Par leur nature, la plupart des transactions foncières exigent une expertise juridique. À l'heure actuelle, le ministère des Affaires indiennes, comme tous les ministères du gouvernement fédéral, compte généralement sur le ministère de la Justice pour qu'il lui fournisse des avis juridiques. Pour diverses raisons, celui-ci n'est pas toujours le mieux placé pour s'occuper des négociations et des litiges relatifs aux baux. Je note un document qui a été présenté à la Commission (Examen des politiques de gestion et d'aménagement des terres, le 21 novembre 1983, à la pièce 198).

Ce document a été rédigé par un comité directeur spécial présidé par M. Gilbert Joe de la bande indienne sechelte. Le rapport de ce comité contenait, entre autres choses, les observations suivantes :

[Traduction]
Le rôle du ministère fédéral de la Justice dans les affaires des bandes doit être restreint au strict minimum requis «pour mettre la Couronne à couvert».

D'après les renseignements dont le Comité a pu prendre connaissance, il semble que le bureau régional du ministère de la Justice est entré en scène au début de 1972. Dans la circulaire rose nº 979 datée du 29 mars 1972, Larry E. Wight, directeur régional des Affaires indiennes en Colombie-Britannique, a annoncé à ses gestionnaires de programme que «tous les services juridiques de la région seront dorénavant obtenus à Vancouver». M. Wight a parlé de «cette nouvelle relation de travail» et il a indiqué que «ce programme pilote pour la région de la Colombie- Britannique» serait suivi de très près à Ottawa «[...] en tant que modèle pour les services juridiques dans d'autres régions». Enfin, il a recommandé instamment «[...] l'utilisation appropriée de nos nouveaux conseillers juridiques pour la région de la Colombie-Britannique». Joint à cette circulaire de principe était un exemplaire de la lettre de M. Wight au ministère de la Justice confirmant qu'une aide juridique serait requise dans un certain nombre de domaines précis y compris les transactions foncières, les négociations des «projets importants», les ententes relatives aux ressources et l'aide à la rédaction des statuts administratifs des bandes.

En réponse à une demande de renseignements de l'Union of B.C. Indian Chiefs, N.D. Mullins, C.R., directeur du bureau régional du ministère de la Justice à Vancouver, a écrit en février 1973 pour expliquer la façon dont il voyait les fonctions et responsabilités de son Ministère «par rapport aux terres de réserve indiennes et aux questions intéressant les Indiens en Colombie-Britannique». Le paragraphe le plus révélateur de la lettre de M. Mullins est sans doute le suivant :

> Pour accélérer notre traitement des questions liées aux terres indiennes, je crois que le plus facile serait de considérer les réserves indiennes comme des terres qui appartiennent à la Couronne, que toute aliénation du titre de propriété des terres de réserve, par bail ou autrement, doit être faite au nom de la Couronne, et que toutes les poursuites visant l'exercice des droits par rapport aux réserves doivent être engagées au nom de la Couronne. Les fonctions du ministère de la Justice par rapport à la prestation de services juridiques ne sont pas de nature politique et ne doivent pas le devenir et nous devons, pour cette raison, éviter de nous occuper de problèmes comme les revendications relatives au titre autochtone ou les arguments que les terres de réserve sont tenues par la Couronne en fiducie pour les Indiens.

En répondant aux questions spécifiques posées par l'Union, il a résumé ses commentaires comme suit :

> 1. En dernière analyse, nous devons suivre les directives du ministère des Affaires indiennes et du Nord.
>
> 2. Le titre de propriété des terres de réserve indiennes appartient à Sa Majesté et ce sont Ses intérêts que nous devons

préserver et protéger. Toutefois, Ses intérêts principaux dans ces terres visent à garantir qu'elles sont utilisées à l'avantage des Indiens, et ces intérêts sont donc également ceux du ministère de la Justice.

3. Nous pourrons mieux remplir nos fonctions juridiques si nous avons des rapports directs avec les Indiens et les agents du Ministère dans le cadre du programme d'aménagement économique des terres de réserve dans son ensemble.

M. Wight a fait circuler un exemplaire de cette lettre avec sa circulaire rose nº 1012, faisant observer que «[. . .] les services qui sont fournis par le ministère de la Justice sont assez clairement définis dans la lettre qu'il vous a envoyée et nous devons considérer sous réserve d'éclaircissements ultérieurs que c'est là son rôle dans le traitement des questions foncières». Toutefois, il a fait observer que les avocats du ministère de la Justice ne devaient pas participer à toutes les négociations étant donné que, à son avis, le bureau régional de ce Ministère n'avait pas «suffisamment de personnel pour remplir ce rôle dans le cas de quelque 400 ou 500 transactions foncières par année» même s'il croyait que sa participation était «une bonne idée dans le cas des grands projets d'aménagement». John Ciaccia, sous-ministre adjoint des Affaires indiennes, n'était pas nécessairement convaincu même de cela. Dans une directive réfléchie à M. Wight contenant des «avertissements», il a convenu que les cas devaient être renvoyés à M. Mullins aux fins d'examen mais que le bureau régional des Affaires indiennes devait conserver le droit de renvoyer à l'administration centrale du Ministère toutes les opinions qui ne concordaient pas avec ses rapports avec les peuples indiens. Pour citer les paroles de M. Ciaccia : «notre responsabilité est de satisfaire aux besoins de la population indienne, alors que le ministère de la Justice est chargé de mettre la Couronne à couvert. Par conséquent, des conflits d'intérêts sont possibles [. . .]»

[. . .] Le ministère de la Justice doit être relégué au seul rôle qu'il lui convient d'assumer, c'est-à-dire celui de conseiller juridique protégeant les intérêts de Sa Majesté. Jusqu'au jour où nous réaliserons l'autonomie gouvernementale, notre objectif principal, l'ingérence des avocats du ministère de la Justice dans nos affaires devrait être limitée au strict minimum requis pour protéger la Couronne [. . .]

Outre cette question de conflits possibles entre les deux ministères, il arrive souvent qu'on attende, avant de faire appel au ministère de la Justice, que les disputes relatives aux baux soient portées devant les tribunaux; il se peut alors qu'on perde du temps à attendre que l'avocat responsable se familiarise avec les aspects saillants de l'affaire. De toute évidence, les intérêts des Indiens ne cadrent pas toujours avec les préoccupations de la Couronne, comme en témoignent les commentaires ci-dessus. Par conséquent, il ne convient pas toujours pour le ministère de la Justice d'être l'avocat d'une bande ou d'un détenteur. Le client indien n'estime pas toujours que le ministère de la Justice travaille dans son seul intérêt. Une telle impression rend la tâche de l'avocat presque impossible. Lorsqu'il y a possibilité de conflit d'allégeance, il vaut mieux prendre des mesures pour le résoudre. Un conflit sera toujours possible

lorsque le ministère de la Justice fait fonction d'avocat dans ces affaires — la suggestion que je formule me semble fournir une façon pratique d'éviter de tels conflits et d'assurer le traitement juste et compétent des questions foncières.

En vertu du système proposé, le détenteur (la bande) et le locataire (ou son avocat) auraient tous deux accès à des professionnels qui cherchent uniquement à résoudre les problèmes posés par les baux dans les terres de réserve. Le locataire saurait avec qui il fait affaire pendant toute la durée du processus de négociation. Le détenteur (la bande) recevrait des conseils d'expert; et l'accessibilité de tels conseils au début des négociations devrait favoriser le règlement juste et opportun des problèmes. Évidemment, si un détenteur (une bande) désire faire appel à des conseillers de l'extérieur, il (elle) devrait être libre de ce faire, à ses propres frais.

Si les questions de location ne peuvent pas être résolues et que des poursuites sont entamées, c'est la cour qui décidera en dernier ressort. Elle pourra accorder des frais à la partie qui a gain de cause. Lorsqu'un détenteur ou une bande a déraisonnablement insisté sur un loyer qui n'est pas réaliste, et qu'il n'a pas un gain de cause devant les tribunaux, la Couronne devrait avoir le pouvoir de demander le recouvrement des frais accordés contre Sa Majesté, le cas échéant. Ces affaires seraient probablement très rares parce que, dans bien des cas, la Couronne pourrait estimer qu'il y avait une question légitime à juger et ne pas demander le recouvrement des frais. Mais ce recours devrait exister dans les cas de conduite déraisonnable ou intransigeante.

Comme je l'ai dit ci-dessus, la terre est essentielle au bien-être des peuples indiens. L'argent et les ressources consacrés à une meilleure utilisation de cette précieuse ressource seront remboursés au centuple. Je formule ces suggestions dans l'optique d'une utilisation plus efficace de la ressource que constituent les terres indiennes.

D. La gestion et le contrôle des terres de réserve

La *Loi sur les Indiens* prévoit la passation à une bande de certains des pouvoirs du ministre relativement à la gestion et au contrôle des terres de réserve et des terres de réserve cédées. Le Ministère est d'avis qu'en vertu de l'article 53 de la Loi, une bande peut assumer la gestion et le contrôle de ses terres cédées conditionnellement. L'article 53 se lit ainsi :

> 53. (1) Le Ministre ou une personne nommée par lui à cette fin peut administrer, vendre, louer ou autrement aliéner les terres cédées en conformité de la présente loi et des conditions de la cession.
>
> (2) Lorsque l'acquéreur initial de terres cédées est mort et que l'héritier, cessionnaire ou légataire de l'acquéreur initial demande une concession des terres, le Ministre peut, sur réception d'une preuve

d'après la manière qu'il ordonne et exige à l'appui de toute demande visant cette concession et lorsqu'il est convaincu que la demande a été établie de façon juste et équitable, agréer la demande et autoriser la délivrance d'une concession en conséquence.

(3) Une personne qui est nommée pour administrer, vendre, louer ou autrement aliéner des terres cédées, ou qui est un fonctionnaire ou préposé de Sa Majesté à l'emploi du Ministère, ne peut, sauf approbation du gouverneur en conseil, acquérir directement ou indirectement un intérêt dans des terres cédées.

Même si l'article 53 ne permet pas spécifiquement au ministre de déléguer ses pouvoirs de gestion des terres cédées à une bande ou à un conseil de bande, cette pratique est courante. L'article autorise le ministre à charger une personne d'administrer, etc. les terres cédées. À Westbank, le ministre a chargé le conseil de bande d'administrer ses terres cédées. Il existe, toutefois, une certaine incertitude quant à savoir si cet article permet en fait au ministre de nommer une formation comme un conseil de bande.

Je recommande que l'article 53 de la *Loi sur les Indiens* soit modifié de façon à autoriser spécifiquement le ministre à charger un conseil de bande d'administrer les terres cédées de la bande.

En vertu de l'article 53(3), il est interdit à toute personne qui est chargée d'administrer les terres cédées de posséder des intérêts dans ces terres. Cette interdiction n'est pas raisonnable lorsqu'un conseil de bande est chargé d'administrer les terres cédées. Ce paragraphe devrait donc être modifié afin de soustraire les conseils de bande à cette interdiction générale. La loi sur les conflits d'intérêts continuera, toutefois, à s'appliques aux membres des conseils.

En vertu de l'article 60 de la Loi, une bande peut être autorisée à administrer et à contrôler ses propres terres. Cet article se lit comme suit :

60. (1) À la demande d'une bande, le gouverneur en conseil peut lui accorder le droit d'exercer, sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, tels contrôle et administration qu'il estime désirables.

(2) Le gouverneur en conseil peut en tout temps retirer à une bande un droit qui lui a été conféré sous le régime du paragraphe (1).

Il est à noter que le droit d'administrer et de contrôler les terres de réserve peut être accordé à la bande par opposition au conseil de bande. L'article 2(3) de la Loi dispose que lorsqu'un pouvoir est conféré à une bande, il doit être exercé en vertu du consentement donné par une majorité des électeurs de la bande et, lorsqu'un pouvoir est conféré au conseil d'une bande, il doit être exercé en vertu d'un vote majoritaire du conseil constituant quorum. La pratique actuelle du Ministère consiste à exiger que la bande soumette à un vote toute demande en vue d'obtenir des pouvoirs de gestion des terres en vertu de l'article 60. Si la bande désire déléguer ses pouvoirs à un conseil de bande, elle exprime ce désir

par son vote. Cela a été fait à Westbank lorsque la bande a reçu des pouvoirs en vertu de l'article 60. La Loi ne permet pas expressément à la bande de déléguer ses pouvoirs au conseil de bande. En plus du problème créé par le principe de droit voulant que le bénéficiaire d'une délégation de pouvoirs ne puisse pas les sous-déléguer, la Loi semble indiquer très clairement qu'un pouvoir conféré à une bande par une disposition de la Loi ne peut être exercé que par une majorité des électeurs de cette bande. Il me semble raisonnable que certains pouvoirs de gestion et de contrôle des terres de la bande puissent être mieux exercés par le conseil de bande. Cependant, parce que les terres de réserve sont destinées à être utilisées à l'avantage de tous les membres de la bande, et parce que le territoire propre aux Indiens est si essentiel au bien-être économique des membres de la bande, il est important que tous les membres aient voix au chapitre dans les grandes décisions touchant les terres de réserve. Par conséquent, je ne recommande pas que le libellé de l'article 60 soit simplement modifié de façon à permettre au gouverneur en conseil de conférer directement des pouvoirs de gestion et de contrôle à un conseil de bande. Si les pouvoirs du Ministre doivent être délégués, ils devraient l'être à la bande dans son ensemble.

Je recommande que l'article 60 soit modifié de façon à permettre spécifiquement à une bande indienne de déléguer au conseil de bande certains ou la totalité de ses pouvoirs de gestion et de contrôle des terres de réserve. Les conditions de toute sous-délégation devraient préciser les limites des pouvoirs conférés au conseil de bande et indiquer dans quelles circonstances un vote de la bande doit être tenu par rapport aux décisions liées à la gestion ou au contrôle des terres de réserve.

E. Les attributions

La question des attributions en est une qui peut soulever une controverse parmi les membres d'une bande. Comme je l'ai noté ailleurs, les terres constituent la grande base économique des Indiens. Par conséquent, toute transaction visant cette précieuse propriété influe directement sur leur bien-être. Plus loin dans le présent rapport, je suggère aux conseils de bande de rédiger un rapport annuel afin de tenir les membres de la bande au courant des affaires de la bande en général.

Je recommande que toutes les attributions foncières soient spécifiquement notées dans le rapport annuel rédigé par les bandes.

Un soin particulier doit être pris lorsqu'une bande attribue des terres à un membre du conseil de bande ou à un membre de la famille immédiate de celui-ci. Dans ces cas, il semblerait souhaitable d'aviser les membres de la bande de la transaction envisagée de façon que le conseil de bande puisse être saisi de la question essentiellement de la

même façon que les conseils municipaux sont saisis de certaines questions de zonage. Je ne crois pas que je pourrais établir un parallèle entre les gouvernements de bande et les administrations municipales en général, mais il me semble que le genre de procédure utilisée à l'échelle municipale pour régler les questions de zonage (lorsqu'il est question de terres) constituerait un modèle utile dans le cas des attributions aux membres du conseil de direction d'une bande ou à leurs familles immédiates.

Il ne me semble pas souhaitable d'exiger qu'un vote officiel de la bande soit tenu dans le cas de ces attributions parce qu'une telle mesure pourrait être excessive lorsque les questions ne concernent pas suffisamment l'intérêt général pour être soumises à l'examen de l'ensemble de la bande. Mais il se pourrait fort bien que certains membres de la bande soient intéressés ou s'opposent à des attributions proposées. Pour ne pas donner prise à des accusations de favoritisme ou d'influence indue, ces questions devraient être soulevées en public devant le conseil de bande à l'intention des parties intéressées. Un préavis suffisant devrait être donné à tous les membres de la bande de toute attribution proposée, de même que des détails suffisants au sujet de la proposition, afin de permettre aux membres de prendre une décision informée.

Je recommande que des procédures justes soient prévues, soit par une loi soit par un règlement, en vue de la tenue d'audiences publiques sur les attributions aux membres du conseil de bande et à leurs familles immédiates.

Il serait facile de s'assurer qu'une telle procédure soit suivie en disposant que les tribunaux déclarent nulle toute attribution qui n'a pas fait l'objet de la procédure prévue. Évidemment, il faudrait prévoir un délai de prescription. Les tribunaux devraient avoir le droit ou le pouvoir discrétionnaire de permettre des exceptions de bonne foi ou d'excuser les erreurs mineures de procédure. Il faut mettre en équilibre la justice et les besoins opérationnels des administrations de bande.

Je recommande qu'un droit d'appel soit prévu dans le cas de l'attribution de terres à un membre du conseil de bande ou à sa famille immédiate, et que les tribunaux soient autorisés à déclarer une attribution nulle lorsque la procédure prescrite n'a pas été suivie, et qu'ils aient le pouvoir discrétionnaire de rejeter les appels lorsqu'une erreur mineure ou de bonne foi a été commise.

F. Le registre des terres

Plusieurs témoins ont entonné le même refrain, à savoir que le régime actuel d'inscription prévu dans la *Loi sur les Indiens* doit être amélioré. La *Loi* elle-même prévoit l'établissement d'un Registre des terres en termes simples :

21. Il doit être tenu au ministère un registre, connu sous le nom de Registre des terres de réserve, où sont inscrits les détails concernant les certificats de possession et certificats d'occupation et les autres opérations relatives aux terres situées dans une réserve.

55. (1) Il est tenu au ministère un registre, appelé Registre des terres cédées, dans lequel sont inscrits tous les détails relatifs à la location ou autre aliénation de terres cédées par le Ministre, ou à tout transfert qui en est fait.

(2) Un transfert conditionnel ne doit pas être enregistré.

(3) L'inscription d'un transfert peut être refusée tant que la preuve de l'établissement de cet acte n'a pas été fournie.

(4) Un transfert enregistré selon le présent article est valide à l'encontre d'un transfert non enregistré ou d'un transfert subséquemment enregistré.

Pour des raisons qui sont largement de nature historique, la plupart des groupes indiens concernés semblent considérer comme inacceptables les régimes d'inscription provinciaux. On fait une certaine utilisation du système provincial en Colombie- Britannique.

Le Ministère reconnaît qu'un certain nombre de bandes accordent des baux «à l'oeil». Un bail «à l'oeil» est un bail accordé à l'égard de terres de réserve qui n'est pas inscrit dans le Registre. Il semble que les baux «à l'oeil» sont surtout dus à ce que l'on voit comme des exigences bureaucratiques du Ministère en vertu du régime actuel. Les demandes de bail ainsi que le transfert et la cession des baux doivent être approuvés par le ministre. La politique actuelle exige que les avis du ministère de la Justice soient obtenus au sujet des baux à long terme. Si le régime d'inscription est perçu comme étant trop coûteux ou encombrant, on aura tendance à essayer de se débrouiller en dehors du système. Cela n'est pas la meilleure pratique à cause de l'illégalité inhérente de ces baux «à l'oeil». Le régime d'inscription doit être rendu plus accessible et efficace afin de pouvoir être utilisé par toutes les bandes, quel que soit leur niveau d'avancement.

J'indique ci-dessous qu'il faudrait adopter une loi distincte sur les terres indiennes. Le Ministère semble être d'avis qu'une modification législative s'impose à l'égard des terres. Les dispositions de la loi actuelle sur l'inscription des terres sont assez rudimentaires. Il me semble que, dans l'intervalle, il serait important d'obtenir des fonds supplémentaires afin d'améliorer le régime actuel à Ottawa. Je suis d'avis que des améliorations s'imposent parce que je n'ai aucune raison de croire que ce régime sera bientôt intégré aux régimes provinciaux.

Je recommande que des fonds supplémentaires soient fournis afin d'améliorer le fonctionnement du Registre des terres indiennes et que les règlements nécessaires à cette fin soient adoptés.

G. Une Loi sur les terres indiennes

J'ai noté les difficultés posées par la *Loi sur les Indiens* et la politique actuelles en ce qui concerne les intérêts fonciers, les baux obtenus de détenteurs, la gestion des terres, les attributions, l'octroi et l'administration des baux, et le Registre des terres indiennes. Les questions liées aux terres indiennes sont très peu traitées dans la Loi actuelle et tel que mentionné dans la Partie A de la Section II, une *Loi sur les terres indiennes* est proposée. Je crois qu'une telle loi doit être adoptée. Je m'empresse d'ajouter que cette initiative est compatible avec le processus d'autonomie gouvernementale. Elle permettrait de s'attaquer à une multitude de problèmes courants et fournirait une structure juridique cohérente pour toutes les bandes du Canada. Je crois que les dispositions actuelles de la Loi sont trop rudimentaires pour l'époque où nous vivons. Comme je l'ai déjà dit, une telle approche devrait favoriser une meilleure utilisation des terres indiennes.

Je recommande l'adoption d'une *Loi sur les terres indiennes* approfondie.

Deniers des Indiens

A. Deniers de revenu

La *Loi sur les Indiens* définit ainsi les deniers des Indiens : «toutes les sommes d'argent perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens ou des bandes». À l'article 62, la Loi établit des distinctions entre les deniers de capital et les deniers de revenu :

> 62. Tous les deniers des Indiens tirés de la vente de terres cédées ou de biens de capital d'une bande sont censés être des deniers au compte de capital de la bande et tous les deniers des Indiens autres que les deniers au compte de capital sont tenus pour des deniers de revenu de la bande.

En vertu de l'article 69, le gouverneur en conseil peut, par décret, permettre à une bande de contrôler, administrer et dépenser ses deniers de revenu. Il n'existe pas de disposition semblable qui permet à une bande de contrôler ses deniers au compte de capital. Naturellement, les bandes indiennes préfèrent contrôler leurs deniers. J'ai déjà souligné que l'absence de dispositions permettant aux bandes de contrôler leurs deniers de capital a abouti à des pressions pour que le Ministère classe les deniers comme revenu plutôt que comme capital.

Tout pouvoir d'administrer et de contrôler les deniers de revenu que peut conférer l'article 69 est attribué à la bande et non pas au conseil de bande. À cet égard, l'article 69 correspond à l'article 60 dont il a déjà été question. On m'a affirmé que la plupart des bandes détiennent le pouvoir de contrôler leurs deniers de revenu aux termes de l'article 69.

Cependant, dans la pratique, l'administration quotidienne des deniers de revenu est assurée par le conseil de bande, par opposition à l'ensemble de la bande. Il est logique que le pouvoir d'administrer et de dépenser certaines sommes des deniers de revenu de la bande soit délégué au conseil de bande qui a la charge de l'administration quotidienne des affaires de la bande. Pour reprendre les propos que me tenait l'avocat du ministère des Affaires indiennes, il serait illogique de devoir tenir un vote de la bande chaque fois qu'il faut acheter une nouvelle boîte de crayons pour le bureau de la bande. Malgré tout, j'estime important que les membres de la bande aient leur mot à dire dans l'affectation des ressources qui appartiennent à toute la bande. Par exemple, j'ai appris que certaines bandes tiennent un vote sur un projet de budget annuel et autorisent le conseil de bande à engager les dépenses figurant au budget. Voilà il me semble un moyen raisonnable de donner aux membres l'occasion d'exprimer leur opinion tout en laissant à l'administration de la bande les décisions quotidiennes au sujet des dépenses. Quant aux grands investissements de fonds de la bande, les membres devraient, à mon avis, être consultés auparavant afin d'obtenir leur appui. Le fait qu'on a négligé de le faire dans certains cas à Westbank a soulevé une grande controverse. Pareille omission peut être à l'origine de bien des difficultés, quelle que soit le bande.

Ma recommandation au sujet de l'article 69 ressemble à celle que je fais à l'égard de l'article 60 en ce sens que j'estime que le pouvoir devrait continuer d'être accordé d'abord à la bande plutôt qu'au conseil de bande. Cependant, l'article 69 devrait être modifié, précisément afin de permettre aux membres de déléguer certains de ces pouvoirs au conseil de bande. Il appartiendrait à chaque bande de décider des restrictions à imposer, le cas échéant, par exemple limiter le pouvoir de dépenses du conseil à certaines sommes ou exiger l'approbation de la bande dans les cas où il y a possibilité de conflit d'intérêts.

Je recommande que l'article 69 de la *Loi sur les Indiens* soit modifié afin de permettre à la bande de déléguer des pouvoirs au conseil de bande, selon les conditions que la bande juge bon d'imposer.

B. Deniers au compte de capital

Comme je le constate d'après les documents qui m'ont été remis, le Ministère est aux prises avec des pressions pour qu'il modifie et libéralise sa façon de traiter les deniers au compte de capital des Indiens. Ces pressions s'exercent sous forme de demandes de transfert de deniers au compte de capital et de demandes de distribution du capital par personne aux termes de l'alinéa 64(1)a) de la *Loi sur les Indiens*.

Comme je l'ai déjà signalé, on a commencé à exiger la remise aux bandes de deniers au compte de capital lorsque les taux versés à long terme par le gouvernement à l'égard des fonds fiduciaires étaient faibles. La controverse se poursuit jusqu'à ce jour et les rôles respectifs de la bande et du Ministère au chapitre des fonds au compte de capital alimentent un grand débat. La Loi aborde ce sujet de façon assez paternaliste et superficielle. Elle est dépassée dans le cas des bandes qui ont connu un certain essor économique. Un nombre important de bandes souhaitent une plus grande souplesse dans l'affectation des deniers au compte de capital à leurs projets; il conviendrait, dans toute la mesure du possible, d'accéder à ces souhaits. Cette question a suscité de sérieuses tensions entre les bandes à l'aise et le Ministère et il est souhaitable d'y mettre fin le plus tôt possible.

L'article 64 de la *Loi sur les Indiens* renferme des dispositions qui permettent de dépenser les deniers au compte de capital :

> 64. (1) Avec le consentement du conseil d'une bande, le Ministre peut autoriser et prescrire la dépense de deniers au compte de capital de la bande.
>
> *a*) pour distribuer *per capita* aux membres de la bande un montant d'au plus cinquante pour cent des deniers au compte de capital de la bande, provenant de la vente de terres cédées;
>
> *b*) pour établir et entretenir des routes, ponts, fossés et cours d'eau dans des réserves ou sur des terres cédées;
>
> *c*) pour construire et entretenir des clôtures de délimitation extérieure dans les réserves;
>
> *d*) pour acheter des terrains que le bande emploiera comme réserve ou comme addition à une réserve;
>
> *e*) pour acheter pour la bande les droits d'un membre de la bande sur des terrains dans une réserve;
>
> *f*) pour acheter des animaux, des instruments ou de l'outillage de ferme ou des machines pour la bande;
>
> *g*) pour établir et entretenir dans une réserve ou à l'égard d'un réserve les améliorations ou ouvrages permanents qui, de l'avis du Ministre, seront d'une valeur permanente pour la bande ou constitueront un placement en capital;
>
> *h*) pour consentir aux membres de la bande, en vue de favoriser son bien-être, des prêts n'excédant pas la moitié de la valeur globale
>
> (i) des biens meubles appartenant à l'emprunteur, et
> (ii) de la terre concernant laquelle il détient ou a le droit de recevoir un certificat de possession,
>
> et percevoir des intérêts et recevoir des gages à cet égard;
>
> *i*) pour subvenir aux frais nécessairement accessoires à la gestion de terres situées sur une réserve, de terres cédées et de tout bien appartenant à la bande;
>
> *j*) pour construire des maisons destinées aux membres de la bande, pour consentir les prêts aux membres de la bande aux fins de la construction, avec ou sans garantie, et pour prévoir la

> garantie des prêts consentis aux membres de la bande en vue de la construction, et
>
> *k*) pour toute autre fin qui, d'après le Ministre, est à l'avantage de la bande.

Le Ministère a présentement pour politique de laisser les bandes jouer un plus grand rôle dans le choix de l'orientation et de la dépense de leurs deniers au compte de capital.

Une difficulté que présente l'article 64 réside dans la pratique adoptée par le Ministère de verser à la bande des deniers au compte de capital aux termes de l'alinéa 64(1)k) à des fins qui sont définies et surveillées par la bande. La politique adoptée par le Ministère afin d'accorder davantage de responsabilités au conseil de bande dans ce domaine va à l'encontre du libellé de la Loi, selon laquelle c'est le ministre qui «autorise et prescrit la dépense de deniers au compte de capital». Comme je l'ai déjà affirmé, en abandonnant son rôle d'autoriser et de prescrire la dépense des deniers au compte de capital, le ministre et le Ministère peuvent s'exposer à des poursuites judiciaires.

D'après ce qui s'est passé à Westbank, je crois pouvoir affirmer que le Ministère a, à l'occasion, affiché des vues assez larges sur ce qui constitue des deniers de revenu par opposition aux deniers au compte de capital. Je crois que l'intention était bonne, mais il y a danger que le Ministère puisse être trop facilement persuadé d'adopter une ligne de conduite sur laquelle l'ensemble de la bande devrait légitimement se prononcer. Je pense qu'il est important pour le Ministère de reconnaître ses responsabilités à l'égard des membres de la bande afin que les deniers de revenu ne soient vraiment que ces sommes qui ne proviennent pas de biens de capital ou n'y sont pas reliées.

Plusieurs cas tangibles de cette confusion entre capital et revenu ont été révélés au cours des audiences. Au sujet d'une affaire survenue en Ontario, on a dit que le règlement d'une revendication de droits autochtones avait été qualifié de deniers de revenu à 90 p. 100. Il se peut fort bien que dans le cas d'un règlement d'une revendication en matière d'obligation fiduciaire ou autochtone, le choix de cette désignation découle d'un désir de contourner les restrictions de la Loi actuelle au chapitre des deniers au compte de capital.

Quant à Westbank, les indemnités qui lui furent versées à l'égard du projet de route dans la réserve n° 10 furent classées comme deniers de revenu selon les désirs de la bande. Dans l'entente écrite intervenue entre le Ministère, le ministère provincial de la Voirie et la bande, on prévoyait que ces deniers pourraient être des deniers de revenu. Par la suite, le Ministère hésitait à considérer ainsi ces deniers, mais cette affaire dénote les pressions qui s'exercent et les pièges qui existent dans ce domaine. Je ne vois pas pourquoi les bandes indiennes n'exerceraient pas un plus grand contrôle sur l'administration et la dépense de leurs deniers au compte de capital.

Je recommande que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée afin de permettre aux bandes d'assurer un meilleur contrôle et une meilleure administration de leurs deniers au compte de capital.

Toutes nouvelles dispositions pourraient ressembler à celles qui figurent à l'article 69. Je crois, cependant, qu'elles devraient comprendre aussi des mécanismes visant à protéger les intérêts de tous les membres de la bande. Il ne serait pas sage de permettre à un conseil de bande qui ne représente peut-être qu'un des courants politiques et sociaux qui agitent la bande d'administrer sans entrave des biens qui pourraient constituer la base principale de l'avenir économique de la bande. Par conséquent, afin d'assurer un certain degré de protection des biens au compte de capital des bandes, je pense que toute modification devrait prévoir qu'elles ne peuvent utiliser ce genre de deniers qu'en vue de projet d'immobilisations. De telles dispositions seraient conformes aux principes de l'article 64 actuel.

Des éléments de preuve déposés au cours de l'enquête ont révélé que plusieurs bandes ne font pas de distinction entre les deniers au compte de capital et les deniers de revenu, une fois qu'elles ont reçu l'autorisation de dépenser les deniers au compte de capital en vertu de l'article 64. Pour obtenir le droit de contrôler et d'administrer la dépense de leurs deniers au compte de capital, les bandes doivent les comptabiliser séparément des deniers de revenu. Peut-être serait-il opportun de nommer un agent qui aurait des attributions semblables à celles d'un inspecteur provincial des municipalités et devrait s'assurer que les deniers au compte de capital de la bande sont comptabilisés séparément et utilisés uniquement à des fins de projet d'immobilisations.

L'alinéa 64(1)a) permet de distribuer *per capita* aux membres de la bande un montant d'au plus cinquante pour cent des deniers au compte de capital de la bande qui proviennent de la vente de terres cédées. Ce versement *per capita* n'a aucun rapport avec les projets d'immobilisations de la bande. Cet alinéa constitue une anomalie car tous les autres concernent les projets d'immobilisations. Comme je l'ai signalé dans l'annexe A du présent rapport où l'on donne un aperçu historique de la Loi, à l'origine la distribution *per capita* visait à encourager les bandes à aliéner (vendre) les terres de leur réserve. Au départ, la distribution *per capita* permise annuellement n'était que de 10 p. 100. Elle fût portée à 50 p. 100 dans le but d'encourager les bandes indiennes à vendre leurs terres. De nos jours, il est extrêmement rare que des terres de réserve soient cédées pour être vendues. Tant le Ministère que les Indiens s'opposent fermement à de telles ventes. La raison d'être du versement de deniers *per capita* a donc totalement disparu et vient en opposition, en fait, avec la politique actuelle. Les versements *per capita* doivent donc faire l'objet d'un réexamen.

Sa raison d'être ayant disparu, pourquoi alors conserver la distribution *per capita* comme l'une des dépenses permises des deniers de capital? L'objet des versements *per capita*, soit encourager les bandes indiennes à vendre leurs terres de réserve, est incompatible avec les intérêts et les aspirations des peuples indiens d'aujourd'hui. Le principe juridique selon lequel une loi devrait disparaître quand son objet disparaît semble ici être applicable. Si une bande choisit de procéder à une distribution *per capita* à ses membres, les fonds versés pourraient provenir des deniers de revenu de la bande.

Je recommande que soient abrogées les dispositions permettant de procéder à une distribution *per capita* des deniers au compte de capital d'une bande.

J'aimerais également que les montants en question (ainsi que la responsabilité à ce chapitre) soient transférés aux bandes. À l'occasion, les bandes pourraient décider d'autoriser des versements *per capita*, mais il conviendrait d'en reconnaître le caractère inhabituel. On pourrait les comparer aux dispositions d'un testament qui permettent aux fiduciaires d'entamer le capital en vue de régler les dépenses extraordinaires d'un bénéficiaire. Le danger qu'il y a à consacrer par l'usage les versements *per capita*, c'est que cela risque d'entraîner trop rapidement l'épuisement des fonds réunis. Que restera-t-il pour les générations à venir?

C. Divulgation et comptabilité des finances de la bande

Il n'est pas rare pour les bandes indiennes de se livrer à de nombreuses transactions avec leurs membres. En raison du caractère familial d'une bande, il n'est pas rare également qu'un vaste éventail de relations se nouent entre les membres, par les liens du sang ou du mariage. En raison de cette situation, il est évident que nombre de transactions ne peuvent être qualifiées de transactions sans lien de dépendance. Il s'agit tout simplement d'une réalité chez un grand nombre de bandes. En contre-interrogatoire, l'avocat de l'ancienne direction de la bande indienne de Westbank a fait ressortir que, chez un certain nombre de bandes, une ou deux grandes familles peuvent posséder des biens fonciers forts importants et exercer également une influence dominante sur l'orientation politique de la bande.

Lorsque les bandes ne s'adonnaient pas à des activités économiques sur une grande échelle, ces relations étroites ne présentaient pas le genre de difficultés qui surviennent de nos jours chez les bandes modernes plus actives sur le plan économique. Au fur et à mesure que les terres prennent de la valeur — Westbank en est un bel exemple — les transactions foncières peuvent susciter des interrogations. Certains peuvent prétendre que la bande accorde une préférence à une personne ou à un groupe de personnes par rapport à d'autres. On peut penser que

le chef et le conseil manifestent du favoritisme à l'égard de certains groupes au sein de la bande. Ce favoritisme peut prendre la forme d'attribution de logements, d'attribution de fonds d'aménagement ou d'accès à des possibilités d'emploi financées par la bande ou le Ministère. Sans aucun doute, il y a une dose légitime de favoritisme auquel peut avoir recours tout gouvernement. Mais il existe également une obligation d'être juste, ainsi que l'obligation pour tout gouvernement de veiller à ce que ses administrés puissent avoir accès à suffisamment de renseignements pour dissiper toute insinuation de corruption dans l'administration de la bande. La démocratie n'en exige pas moins.

On a proposé, au cours de l'enquête, de concevoir et de mettre en place une nouvelle série de lignes directrices ou de règles afin d'éviter les conflits d'intérêts au sein de l'administration de la bande. Je doute qu'il faille élaborer ou mettre en vigueur un code nouveau ou spécial. La simplicité dans ce domaine est une grande vertu. C'est un peu comme le message de l'Évangile : le problème ne réside pas dans l'ignorance des normes, mais dans leur observance.

Il faut dûment tenir compte de la nature des bandes et de leur administration. Toutes sont différentes, par la taille ou l'activité économique. Il ne faudrait pas chercher une solution qui freinerait indûment le fonctionnement efficace de l'administration de bande ni qui découragerait des candidats valables de briguer un poste de chef ou de conseiller de bande. Plusieurs situations peuvent donner prise à des conflits d'intérêts. Certaines sont plus théoriques que réelles et il faut nous limiter à celles qui ont vraiment de l'importance. Il me semble que le premier point à examiner à ce sujet est le domaine des comptes à rendre à la bande. À mon avis, ce sujet réunit deux secteurs : les états financiers et les rapports annuels à remettre aux membres. J'ai entendu la déposition d'un certain nombre de comptables qui ont comparu devant la Commission. M. William Kinsey, C.A., comptable d'enquête d'expérience, a agi comme conseiller auprès de la Commission. Une quantité considérable de documents ont été déposés au cours de l'enquête au sujet des méthodes comptables et des états financiers des bandes indiennes.

M. Patrick Lett, qui a une grande expérience de la vérification de bande, a témoigné devant la Commission. Il pense depuis longtemps que les normes comptables régissant les bandes partout au Canada pourraient être améliorées. C'est un secteur nouveau et en expansion où, manifestement, on ne pourra jamais élaborer des lignes directrices qui soient entièrement parfaites. De plus, comme le gouvernement semble s'orienter vers ce qu'on appelle le mode optionnel de financement ou le mode de financement global, les membres de la profession comptable devront faire preuve d'une certaine souplesse dans leurs méthodes pour que tout le système demeure facile à comprendre et ne croule pas sous les détails inutiles. Une des critiques que M. Kinsey trouve fondée porte sur la tendance à la prolixité des états financiers des bandes. Par cela, je

veux dire la multitude des listes en annexe. Ce phénomène peut rendre la tâche fort difficile au membre de bande moyen qui désire se faire une idée juste de la situation financières de la bande. Je formule ci-après des observations précises sur certains des défauts des pratiques comptables actuelles dont on a relevé l'existence, et je propose diverses améliorations pratiques pour garantir une plus grande clarté dans l'avenir.

Au chapitre d'une plus grande divulgation aux membres de la bande des activités de l'organisme qui les gouverne, il me semble que cette divulgation devrait porter sur un certain nombre de sujets qui les préoccupent en général. Quant à la présentation, je recommanderais fortement la publication d'un rapport annuel qui pourrait être envoyé ou livré à tous les adultes. Il s'agit d'une nécessité fondamentale de l'administration démocratique des collectivités indiennes et les questions d'économie ne devraient pas entraver une bonne diffusion de l'information. Je ne pense pas que le coût de tels rapports serait très élevé, mais je crois que le Ministère pourrait légitimement les financer afin que nul ne puisse avoir des contraintes financières pour refuser ce genre d'information aux membres de la bande. Il y a certains sujets délicats qu'on peut bien ne pas juger nécessaires de divulguer. Par exemple, lorsqu'il s'agit de questions de bien-être social, la présente Commission invite à faire preuve d'un certain degré de discernement. Ce n'est pas le genre de versement qui me préoccuperait ou qui devrait préoccuper un membre de la bande en termes de dollars et c'est le genre de domaine où faire état des sommes reçues n'ajouterait rien à l'activité de diffusion de l'information mais servirait simplement à satisfaire une curiosité déplacée.

En règle générale, il conviendrait de divulguer entièrement toutes les transactions entre la bande, le Ministère et des personnes qui font partie de la bande quand des questions économiques d'importance sont en jeu. Quant à la direction de la bande, je pense qu'il faudrait dévoiler les émoluments ou les traitements touchés, les frais remboursés et avantages connexes tels que les voitures louées, le logement subventionné, et autres bénéfices du même genre. Sans vouloir imposer un fardeau trop lourd à quiconque songe à briguer les suffrages au sein de la collectivité indienne, il existe actuellement une vaste gamme de normes de divulgation chez les organismes législatifs non indiens et, les collectivités indiennes devenant de plus en plus autonomes sur le plan de leur orientation et de leur administration, ce genre de normes me semble de plus en plus s'imposer pour leur bon fonctionnement.

Un autre secteur de divulgation souhaitable vise les acquisitions et les liquidations de biens immobiliers lorsque la bande fait affaire avec ses membres ou lorsqu'un membre de la direction de la bande est mêlé à une question foncière. Je ne penserais pas que les transactions où la bande s'occupe d'une question de location pour le compte d'un détenteur seraient matière à justifier la divulgation Bien sûr, la divulgation s'imposerait dans les cas de transactions entre la bande et des personnes

qui sont membres de la direction ou qui sont des parents immédiats de celle-ci. Évidemment, en raison des rapports familiaux qui existent au sein de plusieurs bandes, il ne serait pas raisonnable d'étendre ces principes à l'infini (petits cousins et ainsi de suite), mais il est évident que lorsque des transactions interviennent avec des proches parents d'un membre du conseil ou du chef, elles peuvent avoir une importance réelle et elles doivent être divulguées aux membres de la bande.

Le principe qui sous-tend cette notion est qu'une certaine dose de publicité est la sève nourricière de la démocratie. L'expérience humaine nous apprend que lorsqu'une personne sait que ses actes sont susceptibles d'être portés à la connaissance du public, elle sera moins encline à poser des gestes contraires à l'intérêt général. L'autodiscipline est évidemment la meilleure forme de contrôle et, de toute évidence, la certitude que nos actions ne passeront pas inaperçues peut favoriser et encourager l'autodiscipline. Les personnes responsables de la conduite des affaires publiques agiront donc vraiment dans l'intérêt public. Par contre, il n'est manifestement pas souhaitable que la vie privée des gens soit étalée dans ses détails les plus pénibles et que la tâche d'administrer devienne par conséquent si peu attrayante que les gens compétents refuseront de solliciter un mandat.

L'adoption de ces principes de divulgation des transactions des bandes et des particuliers ne devrait pas poser de problèmes insurmontables. Tout mécanisme d'exécution devrait demeurer simple. Il suffirait tout simplement d'inscrire dans la Loi l'obligation pour la direction de la bande de publier une fois par année un rapport exposant ces questions. Les conseils de bande qui omettent de s'y conformer pourraient faire l'objet d'une modeste sanction, comme dans le cas des condamnations sur la déclaration sommaire de culpabilité — je doute que la plupart des conseils de bande bien intentionnés s'opposent de toute façon à ce genre de divulgation et je pense qu'il sera très rare d'avoir à recourir à des poursuites judiciaires pour assurer le respect de la Loi.

Les observations que je viens de faire portent principalement sur la question des conflits d'intérêts possibles. Avant de tourner la page sur le sujet des communications en général à l'intention des membres de la bande, il convient à mon avis de revenir brièvement sur certaines questions que j'ai abordées ailleurs dans le présent rapport. Il s'agit des transactions financières importantes de la bande. Il me semble que si une somme importante du capital de la bande fait l'objet d'une dépense ou d'un investissement, la bande doit participer à la décision et l'autoriser. On s'attendrait à ce que, quand de telles situations se présentent, on convoque une assemblée des membres de la bande, avant l'exécution comme telle de l'investissement ou de l'entreprise envisagée. Il me semble que tout rapport annuel destiné aux membres de la bande devrait fournir certaines précisions sur la façon dont le projet a été exécuté et les résultats obtenus à ce jour en raison de ce qui a été fait.

Aucune analogie parfaite n'est possible, mais dans ma recherche d'une méthode efficace pour tenir les membres de la bande au courant des événements qui pourraient transformer leur vie, j'ai examiné la façon de faire d'autres organismes. Un certain nombre de professions autonomes envoient un rapport annuel à leurs membres. C'est, il me semble, un moyen efficace de tenir les membres au courant des activités qui se passent dans leur organisation. Au fur et à mesure que les bandes et les tribus indiennes deviennent plus autonomes, je pense qu'il deviendra de plus en plus nécessaire pour leur direction de tenir les membres au courant, au moment opportun, de ce qui se passe. Des mesures devront également être prises, comme je l'ai déjà mentionné, pour que les normes nécessaires en matière de divulgation soient arrêtées.

D'après moi, les bandes et les administrations indiennes joueront un rôle de plus en plus actif et visible dans notre pays. Il est peut-être trop tôt pour affirmer qu'elles sont «autonomes», quelle que puisse être la signification de ce terme chargé d'émotions, mais il est évident que, de plus en plus, les conseils de bande et de tribu constitueront des forces importantes dans la vie des Indiens en général.

La présence du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien se fait de moins en moins en sentir dans leurs vies. Au début, quand le Ministère jouait plus ou moins tous les rôles, certains systèmes d'autocontrôle s'appliquaient à lui en sa qualité d'organisme de l'État. Il était assujetti à la responsabilité ministérielle, d'une part. D'autre part, il faisait l'objet de certains examens ou vérifications de la part de comités du Parlement ou d'organismes tels que le Vérificateur général. Maintenant qu'il cesse graduellement d'être l'autorité administrative principale à l'égard des Indiens, il me semble que de nouveaux systèmes d'autocontrôle devront être conçus pour que le mode d'administration soit juste et soit perçu comme tel. À mon avis, un gouvernement qui est vraiment responsable est en bonne voie de devenir un gouvernement convenable et juste. En dernière analyse, c'est à chaque bande qu'il appartiendra de décider quelle conduite elle attend de sa direction. Mais les électeurs ne peuvent faire de choix judicieux dans ce domaine que s'ils disposent de renseignements suffisants.

Il reviendra, bien sûr, à l'électeur de chaque réserve de déterminer quel candidat convient à la direction. Si les électeurs, à partir des informations dont ils disposent, ne peuvent arrêter un choix convenable, alors ils seront confrontés au même problème que tous les autres groupes démocratiques. Il me semble que si cette démarche est respectée, à savoir la divulgation la plus exhaustive possible des affaires de la bande et des questions qui sont susceptibles de susciter des conflits d'intérêts, la controverse et les conflits risquent beaucoup moins d'éclater dans les réserves.

Je recommande que des dispositions soient prévues dans la Loi afin qu'un rapport annuel soit remis aux membres de la bande par leur conseil. Je recommande également que le Ministère veille à ce qu'elles soient respectées afin que les membres de la bande soient tenus au courant des activités de leur administration.

Un climat très controversé régnait à Westbank et toutes sortes de bruits circulaient. Cela était peut être attribuable à l'amélioration spectaculaire de la condition économique de la bande et à l'accroissement de ses pouvoirs sur les plans économique et politique. L'expérience de Westbank est peut-être une exception dramatique qui ne se répétera pas dans beaucoup d'autres bandes. Cependant, nul ne saurait ignorer le fait que l'activité économique des Indiens va devenir plus intense et plus importante et il importe de se doter d'outils qui permettront de faire face aux difficultés et aux tensions qui ne manqueront pas de surgir. De toute évidence, il serait tout à fait inopportun d'instituer fréquemment une commission pour étudier les problèmes d'une bande indienne particulière. Les commissions royales sont un mécanisme auquel on ne devrait recourir qu'en l'absence d'autres méthodes satisfaisantes. Lorsque des structures en place peuvent garantir un fonctionnement démocratique ordonné, les possibilités de conflits et de controverses sont ramenées à un minimum. À mon avis, l'adoption des structures et des régimes de compte rendu que je recommande en termes généraux, en permettant de diriger les feux de la publicité sur l'administration indienne, ne manquera pas d'avoir un effet salutaire au niveau local.

D. Comptabilité tenue par la bande

Dans la présente partie, je ne formule pas de recommandations précises car je crois que c'est aux spécialistes de la comptabilité qu'il appartient de le faire. Je me contente de présenter mon point de vue, en espérant qu'on voudra bien mettre en oeuvre mes suggestions.

Certains des problèmes qu'ont posés les états financiers de la bande indienne de Westbank risquent de se produire chez d'autres bandes au fur et à mesure qu'elles multiplient et diversifient leurs activités commerciales. Pour comprendre les difficultés que présentent les rapports financiers pour les bandes indiennes, la Commission a sollicité, et obtenu, des états financiers banalisés. Il s'agissait de doubles d'états financiers dont on avait supprimé les renseignements permettant d'identifier la bande, de même que les montants. Cette façon de procéder a permis de mettre en lumière les méthodes comptables employées et de préserver l'anonymat des bandes en cause. Le comptable de la Commission, M. William D. Kinsey, C.A., a pu consulter certains documents financiers de la bande indienne de Westbank et le ministère des Affaires indiennes a mis à la disposition de la Commission de la documentation et des renseignements comptables.

M. Kinsey m'a été d'une aide précieuse au chapitre des améliorations qui peuvent être apportées dans les domaines de la comptabilité et de la divulgation.

Des lignes directrices comptables ont été fournies aux bandes indiennes à l'échelle nationale. Je sais que des ajouts ou des modifications pour des régions ont été approuvés à l'occasion. Le premier guide dont la Commission a pris connaissance est les *Vérifications de fin d'année des bandes, en date de 1979–1980*, du Ministère, (pièce 43, partie 1). L'ouvrage principal dont on dispose actuellement est le *Guide de comptabilité des bandes indiennes au Canada* qui a fait l'objet d'une réédition en janvier 1987 (appelé parfois ci-après «*le Guide comptable* de 1987»). C'était la première fois qu'il était mis à jour depuis novembre 1980. Au moment où la Commission se penchait sur la question des rapports financiers, le Ministère publiait un *Guide de vérification — Modes optionnels de financement* (appelé parfois ci-après «*Guide MOF*»). Ce dernier guide, inspiré de travaux exécutés pour le compte du Ministère par le bureau d'Ottawa du cabinet de comptables Coopers et Lybrand, s'adresse aux bandes qui choisissent le régime de financement prévu dans le nouveau programme de modes optionnels de financement.

Comptabilité des fonds versés par l'État

Lorsque le gouvernement du Canada verse des sommes d'argent à des organismes ou à des particuliers, il le fait sous forme de subventions ou de contributions. Une subvention pourrait se définir à peu près comme un versement sans condition et sans obligation de vérification. Les contributions commandent plus de formalités et sont sujettes à des conditions. Elles font généralement l'objet d'une entente écrite et les versements effectués qui y sont prévus sont assujettis à une vérification. Par le passé, le financement des bandes indiennes se faisait principalement aux termes d'ententes de contribution. Les sommes ainsi versées doivent servir aux fins auxquelles elles sont destinées et les bénéficiaires doivent en justifier l'utilisation.

Afin de donner suite au rapport Penner et à d'autres études exécutées par le gouvernement fédéral, le Ministère a maintenant institué de nouvelles méthodes de financement et d'information comptable à l'égard de certaines bandes, c'est-à-dire les modes optionnels de financement dont il a déjà été question. En vertu de ces modes, une somme d'argent est versée à une bande pour une vaste gamme de dépenses. La bande décide de la façon dont la somme sera dépensée et elle n'est pas tenue d'en rembourser une quelconque partie. Par ailleurs, tout dépassement des dépenses demeure la responsabilité de la bande, le Ministère n'ajoutant rien à la somme convenue. Après la période initiale de mise en oeuvre graduelle, les modes optionnels de financement devraient faire l'objet d'ententes d'une durée pouvant atteindre cinq ans. On pense que grâce au nouveau programme, les bandes indiennes

jouiront d'une plus grande souplesse financière. Il a fallu dresser un nouveau régime de reddition des comptes à l'égard des sommes d'argent fournies. Il me semble que cette nouvelle méthode de financement s'inscrit dans les mesures incitatives visant une plus grande autodétermination des bandes. Les conventions de présentation sont simplifiées mais, bien sûr, les cadres de la bande seront davantage tenus d'être des gestionnaires financiers efficaces.

Ce changement constitue un revirement important par rapport à l'ancien régime de financement des bandes indiennes. Une bande a choisi un mode optionnel de financement et d'autres devraient le faire sous peu. Le *Guide MOF* énonce des normes nouvelles et plus faciles à comprendre en matière de comptabilité et de divulgation. Le rapport exigé en vertu des modes optionnels de financement, un «rapport statistique et financier», devrait fournir au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien les données dont il a besoin, c'est-à-dire, les renseignements indiquant que les fonds publics ont été consacrés aux fins pertinentes et donnant certaines garanties quant à la solvabilité de la bande. On espère également que les nouvelles normes fourniront aux membres de la bande les renseignements dont ils ont besoin pour porter un jugement éclairé sur la gestion de la bande et son rendement. Au fur et à mesure que s'efface le rôle du Ministère à titre de surveillant des finances de bande, la tâche de veiller à la bonne utilisation et distribution des fonds reviendra de plus en plus aux cadres et aux électeurs de la bande.

Un certain nombre des méthodes adoptées dans le *Guide MOF* devrait permettre d'éclairer quelques-uns des points obscurs que la Commission a relevés dans les états financiers qu'elle a examinés. Certaines des techniques comptables qui figurent dans le *Guide MOF* pourraient, à mon avis, servir également aux bandes qui ne choisissent pas d'adopter un mode optionnel de financement.

D'après l'étude effectuée par le comptable de la Commission, il ne semble pas que toutes les bandes suivent de façon uniforme les lignes directrices établies par le Ministère. Par conséquent, certaines normes valables de divulgation sont considérées comme facultatives ou on n'en tient pas compte; par exemple, les lignes directrices du Ministère exigent la divulgation des émoluments, des honoraires et des frais de déplacement, mais la Commission a constaté que ces sommes n'étaient pas toujours divulguées. Je pense qu'elles devraient l'être pour la simple raison que les électeurs doivent connaître ces chiffres.

J'estime que plusieurs des règles que propose le *Guide MOF* pourraient s'appliquer à la comptabilité et aux rapports exigés en général des bandes. Aux termes des modes optionnels de financement, le respect des normes de comptabilité et de divulgation est obligatoire. Le régime en place ne comporte pas pareille obligation. On m'a fait savoir que toute nouvelle entente de contribution renfermera également

l'obligation de respecter le guide de comptabilité. Il semblerait possible d'établir des normes uniformes à l'égard des bandes financées selon l'ancien et le nouveau régime et la rédaction d'un nouveau guide incorporant les règles proposées dans le *Guide MOF*, le *Guide comptable* de 1987 et les recommandations de la présente Commission ne devraient pas poser de difficultés.

Comptabilité par fonds

Les gouvernements à tous les paliers tiennent leurs livres selon ce que l'on appelle la «comptabilité par fonds» et les bandes indiennes font de même. Cette comptabilité suppose que les sommes reçues et destinées à une fin particulière (ou à des fins connexes) sont conservées séparément dans un «portefeuille» jusqu'à ce qu'elles servent à leurs fins prévues. Dûment employée, cette méthode facilite la tâche de l'organisme de financement lorsqu'il doit établir si les fonds ont été dépensés de la manière arrêtée à l'origine.

Telle qu'elle est pratiquée, la comptabilité par fonds des bandes indiennes présente les caractéristiques suivantes, dont certaines sont néfastes.

a) Les sommes destinées à un certain nombre de fins distinctes sont souvent déposées dans le même compte de banque, comme si plusieurs petits portefeuilles étaient vidés dans un plus grand. Il devient donc possible (et même probable) que certaines sommes destinées à une fin particulière serviront à une autre. La règle des «portefeuilles» distincts s'est donc effritée et a même disparue. Il peut donc arriver qu'une somme soit consacrée «provisoirement» à une fin particulière, avec la ferme intention de la rembourser à partir d'une autre source, mais que cela ne se produise jamais.
b) Dans la comptabilité par fonds, toutes les sommes reçues sont des recettes et toutes les sorties de fonds, des dépenses (et non pas des charges). Par conséquent, les dépenses à l'égard d'articles ayant une durée de vie utile prolongée (p. ex., les immeubles et l'équipement lourd) sont radiées dès leur acquisition, et non tout au long de la période d'utilisation. On ne tient pas compte de leur valeur durable. Puisqu'il n'y a pas «rapprochement» des recettes et des charges au cours d'une même période, il est impossible de savoir si l'organisme est «rentable» au sens commercial normal. Cette situation n'a pas d'importance dans le cas d'activités à but non lucratif (par exemple les gouvernements). Elle en a par contre, et elle est donc inadmissible, dans le cas des activités commerciales où il faut mesurer la rentabilité.

Emploi de la comptabilité par fonds chez les bandes indiennes

Les guides du ministère ont adopté les principes de la comptabilité par fonds et le régime prescrit a évolué de manière à satisfaire au besoin de savoir du Ministère. Le respect des règles établies par le Ministère ne veut toutefois pas nécessairement dire que les membres de la bande les comprendront facilement. Les guides comptables portent, on peut le comprendre, sur des sujets qui relèvent de la compétence directe du Ministère, c'est-à-dire qu'ils ont pour but de veiller à ce que les bandes utilisent les sommes versées par le Ministère aux fins prévues.

Dans les états financiers consultés par le comptable de la Commission, on a relevé une prolifération d'états de recettes et de dépenses distincts. Les états de la bande indienne de Westbank réunissaient en général de 28 à 30 états. Les rapports financiers des autres bandes en renfermaient souvent davantage, une bande en ayant annexé jusqu'à 126. Je ne sais pas si je devrais qualifier pareille situation de surabondance de richesses ou d'excès de menus détails! Il semblerait que la plupart des renseignements figurant dans la multitude d'états répondaient aux fins particulières du Ministère. Une telle multiplicité de rapports financiers risque d'aboutir à une surcharge d'information pour les membres de la bande.

L'ancien vérificateur de la bande indienne de Westbank a soulevé un point important au sujet de la remise des états financiers : convenait-il ou non d'intégrer les rapports des diverses entreprises commerciales dans le rapport de la bande, au moyen d'états consolidés. La bande indienne de Westbank s'adonnait à presque autant d'activités commerciales que toute autre bande au Canada (à l'exception de celles qui tirent des revenus importants du pétrole et du gaz). Dans le monde du commerce, les états financiers d'un groupe de sociétés sont souvent présentés sous une forme consolidée. Les activités de toutes les entités y sont alors présentées comme une seule, c'est-à-dire que les recettes sont fusionnées, ainsi que les dépenses, et que les transactions internes entre sociétés sont supprimées. Pour reprendre les mots du dictionnaire de comptabilité de l'Institut canadien des comptables agréés, il s'agit «d'états financiers d'une société mère groupés avec ceux d'une ou de plusieurs filiales, compte non tenu du fait qu'elles constituent des entités juridiques distinctes, de façon à faire ressortir la situation financière et les résultats du groupe économique que l'ensemble de ces sociétés constitue».

Les états consolidés aident vraiment à exposer la situation financière globale de la bande; cependant, ils n'éclairent pas le lecteur sur la multitude déroutante de virements entre sociétés, entre entités et entre fonds. La consolidation des comptes de la bande et des sociétés ne peut peut-être pas donner de résultats probants en raison des méthodes comptables différentes employées, c'est-à-dire, la comptabilité par fonds

employée par le gouvernement et les organismes à but non lucratif d'une part, et la comptabilité commerciale traditionnelle employée par des organismes à but lucratif d'autre part.

Dans une certaine mesure, la méthode de comptabilité doit être une question de jugement professionnel. Quelle que soit la technique utilisée, le rendement des filiales devrait être communiqué aux membres de la bande. Dans la mesure du possible, on devrait suivre les normes que renferme le *Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés*.

Le Rapport fait déjà mention d'idées fausses suscitées par des états financiers lorsque des sommes sont passées d'un fonds à un autre. Nous avons déjà constaté comment l'emploi de cette méthode à Westbank a trompé le directeur général de la région et le directeur régional du Développement économique. La réaffectation de deniers ou de ressources entre des activités (appelée parfois «virements entre fonds») ne devrait pas figurer parmi les recettes d'un fonds ou d'une activité et les dépenses d'une autre. Cette façon de procéder peut donner lieu à un comptage en double, et c'est une caractéristique de plusieurs des états financiers examinés par la Commission qui peut semer la confusion. Dans certains états, le surplus accumulé d'un fonds à la fin de l'année figurait dans les recettes de ce fonds pour l'année suivante. Cette opération peut fausser le revenu réel d'un fonds pour une année en particulier.

Le nouveau *Guide MOF* propose une forme de divulgation qui évite toute possibilité de méprise. La page 23 de ce guide est reproduite à la fin de la présente section. Il s'agit d'une copie d'un modèle d'état des recettes et dépenses. Les virements entre fonds n'y sont pas comptabilisés comme des recettes ou des dépenses du fonds. Les résultats d'exploitation qui figurent ne comprennent pas ces virements. Les virements entre fonds sont consignés une fois calculé l'excédent des recettes sur les dépenses ou vice versa. En d'autres termes, ces virements devraient être inscrits «hors bilan», comme l'indique le *Guide MOF*.

Notes explicatives d'états financiers

Les notes ajoutées aux états financiers de la bande et aux états de ses organismes, constitués ou non en société, devraient indiquer clairement les principes et les politiques comptables suivis dans l'établissement des états. Cette façon de faire est nécessaire, surtout en raison de la différence entre les principes et les politiques comptables des bandes indiennes et celles des entreprises commerciales usuelles. De plus, la présence de telles notes peut être d'un précieux secours pour le lecteur non professionnel.

Les exemples qui suivent, modifiés comme il se doit, constituent des modèles de certaines notes explicatives d'états financiers de bande.

Note 1 : Principes comptables importants

i) Les présents états financiers ont été établis conformément aux principes de comptabilité généralement reconnus qui figurent dans le *Manuel de l'ICCA*, sauf là où des modifications s'imposaient en raison du *Guide comptable* du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, [publié le . . ./ou révisé le . . .], et qui sont les suivants :

   a) Les principes de «comptabilité par fonds» ont été respectés et les états ont été établis selon une comptabilité d'exercice.
   b) Les biens immobilisés (immobilisations) y figurent à titre de dépenses. Les biens immobilisés achetés après [le . . .] sont évalués au prix coûtant et figurent dans le fonds des biens immobilisés. (Voir la nota v) ci-après.)
   c) La dépréciation des immobilisations est imputée directement sur l'intérêt dans les biens immobilisés et ne figure pas dans les dépenses de l'année.

ii) Les investissements, y compris les sociétés que possède la bande ou qu'elle contrôle, figurent au prix coûtant, sauf aux endroits où ils sont ramenés à un montant inférieur en raison d'une baisse de valeur, autre que temporaire. (Voir également la nota iv) ci-après.)
iii) Les revenus provenant d'investissements sont comptabilisés quand la bande les reçoit ou les débite.
iv) Les présents états comportent des activités de bande autres que celles poursuivies par l'entremise des sociétés. Les activités en cause comprennent :

   a) [fournir des précisions]
   b) [fournir des précisions]
   c) [fournir des précisions]

   Les activités qui ne figurent pas, ainsi que le motif de leur exclusion, sont les suivants :

   d) [fournir des précisions]
   e) [fournir des précisions]

v) Le fonds des biens immobilisés comprend les biens immobilisés (immobilisations) achetés après [le . . .], ainsi que les biens immobilisés déjà acquis et désignés comme tels. La dépréciation est imputée directement sur l'intérêt détenu et ne figure donc pas dans les dépenses de l'année.
vi) «Les fonds déposés chez les Affaires indiennes» constituent les deniers de capital et de revenu détenus pour le compte de la bande. L'«état des fluctuations des fonds déposés au Ministère» indique les sommes que la bande a reçues et dont elle doit rendre compte.

Note 2 : Orientations comptables importantes

i) Les investissements sont consignés selon le prix coûtant ou le prix courant, à savoir le plus faible des deux.
ii) La dépréciation a été calculée selon les taux suivants. [fournir des précisions]

iii) Les fonds reçus aux termes d'ententes avec le Ministère sont considérés comme des recettes lorsque des dépenses à ce sujet sont effectuées. Les sommes reçues mais non dépensées constituent des recettes reportées ou des sommes à rembourser au Ministère, selon ce que l'administration de la bande juge préférable. Lorsque les activités financées par le Ministère accusent une perte, celle-ci est considérée être au détriment de la bande, à moins que l'administration de la bande n'en décide autrement, et les sommes peuvent être recouvrées auprès du Ministère. Ces sommes figurent dans la note [X] qui accompagne les présents états financiers.

Il y a bien d'autres questions qui peuvent convenir à des notes explicatives. Ces questions sont bien connues des membres de la profession comptable et comprennent entre autres les prêts et les avances en souffrance (les créances irrécouvrables), les transactions entre parties connexes, les garanties de bande, les poursuites judiciaires, les activités subséquentes, le passif éventuel et les corrections apportées aux gains de la période antérieure. Il n'est pas nécessaire d'examiner en profondeur ces questions dans le présent rapport, mais, au moins, les mêmes principes de divulgation qui régissent couramment les entreprises commerciales non indiennes devraient s'appliquer aux bandes indiennes.

Les mêmes considérations s'appliquent aux sociétés qui appartiennent à des bandes indiennes ou qui y sont affiliées. Les notes au sujet des sociétés devraient tenir compte des principes suivants :

a) La comptabilité normale, c'est-à-dire, les normes comptables du *Manuel de l'ICCA*, sera suivie.
b) La méthode de la comptabilisation à la valeur de consolidation à l'égard des investissements dans les filiales et les sociétés affiliées sera suivie. (Par opposition à la comptabilité analytique qui est proposée à l'égard des états de la bande.)
c) Toute baisse de la valeur des investissements, autre que provisoire, entraînera une dépréciation en conséquence de ces investissements.
d) Dans les cas d'emploi d'états consolidés, le fondement de la consolidation sera indiqué, les noms des sociétés consolidées seront fournis, ainsi que les noms de celles qui ne le sont pas, accompagnés des motifs justifiant leur exclusion.

Autres renseignements à divulguer

Les états financiers comme tels ne fournissent pas tous les renseignements dont le lecteur a besoin. Le Ministère demande déjà la divulgation d'autres renseignements. Aux termes du *Guide comptable* de 1987, il exige les renseignements supplémentaires suivants :

a) Une liste de chacun des actifs immobilisés dont le coût excède 500 $ incluant les informations suivantes si disponibles : date d'acquisition, coût, année de la disposition et les bénéfices.
b) Une liste des dettes (autre que les prêts au logement) dues au fonds d'opération de la bande de même que le nom de chaque débiteur pour chacune des catégories suivantes :

    1) Les membres du conseil
    2) Les agents de bureau et autres employés de la bande
    3) Les membres de la bande.

c) Une liste des prêts hypothécaires comprenant le nom des personnes et le montant dû au fonds d'opération de la bande.
d) Une liste des personnes qui ont fait l'acquisition de nouvelles maisons ou qui ont effectué des rénovations majeures à leurs maisons pendant l'année financière de même que le montant total des déboursés par personne.
e) Une liste des salaires, des honoraires et des dépenses de voyage payés aux agents de bureau et aux employés de la bande.
f) Une liste chronologique des comptes à recevoir.
g) Une liste chronologique des comptes à payer.
h) Une liste des dettes éventuelles.
i) Une liste des baux comprenant le nom des personnes et les montants de loyer annuels. Cette liste devrait aussi indiquer les montants en arrérages par ordre chronologique à la date du bilan.

Il me semble que les membres de la bande devraient recevoir ces renseignements en plus de ceux qu'exigent le Ministère. Il me semble également qu'ils devaient être renseignés au sujet des questions suivantes :

a) Les versements et les avantages reçus ou obtenus par des membres du conseil ou du personnel de la bande, ou par leurs familles immédiates.
b) Des renseignements détaillés sur les entreprises acquises directement ou indirectement par la bande ou ses filiales au cours de l'année. À ces renseignements devraient s'ajouter une brève description de la contrepartie versée ainsi que des précisions suffisantes pour bien renseigner les membres de la bande sur la nature de la transaction.
c) Des renseignements détaillés sur les terrains attribués au cours de l'année, ainsi qu'une déclaration de l'utilisation envisagée par le détenteur.
d) Les autres transactions foncières auxquelles la bande a pris part.

Certaines bandes sont peu disposées à fournir au Ministère des renseignements qu'elles estiment n'être pas de son ressort. Il semblerait que le Ministère est en droit d'exiger des renseignements financiers pour

deux raisons. D'abord, il doit veiller à ce que les deniers publics soient judicieusement dépensés. Ensuite, il doit être prévenu de l'insolvabilité imminente d'une bande. Les lignes directrices du MOF devraient permettre au Ministère d'obtenir ce qu'il désire. Cependant, outre le Ministère, les membres de la bande ont aussi besoin de savoir et tous devraient disposer de renseignements suffisants au sujet des activités commerciales de la bande. Des occasions peuvent surgir où la prudence en affaires commande la confidentialité, entraînant un retard dans la diffusion de l'information, mais, au moment opportun, les membres ont le droit de savoir ce que fait leur administration. S'ils reçoivent toute l'information dont ils ont besoin, l'autonomie gouvernementale responsable sera alors plus accessible et le rôle du Ministère, que plusieurs jugent paternaliste, pourra être réduit.

Vérificateurs

Selon la façon de faire actuelle du Ministère, le client du vérificateur est la bande et non pas le Ministère. La lettre de mission de vérification doit être rédigée et envoyée par le vérificateur plutôt que par la bande. Il s'agit d'une façon de procéder conforme aux méthodes habituelles de vérification. Ainsi, la mission de vérification est exécutée comme il se doit dès le départ. Il est raisonnable que le vérificateur soit autorisé à divulguer au Ministère ou aux autres organismes de financement tout renseignement dont ceux-ci peuvent avoir besoin. Le libellé qui convient figurera dans la lettre de mission.

À mon avis, il serait souhaitable que les vérificateurs aient le droit d'assister aux assemblées de bande où sont débattus les états financiers sur lesquels ils ont présenté un rapport. Il va s'en dire que le vérificateur doit être indépendant de la bande, du conseil, des administrateurs et du personnel, ainsi que de toutes activités commerciales que possède la bande ou auxquelles elle s'adonne.

Là où c'est possible, il devrait exister l'équivalent d'un comité de vérification. La participation de membres qui n'appartiennent pas au conseil de bande pourrait offrir un point de vue quelque peu différent et valable au sujet des affaires de la bande. Il y a peut-être au sein de la bande des personnes qui ne s'estiment pas capables d'assumer les fonctions de conseiller ou de chef à plein temps, mais qui possèdent des compétences qui pourraient être utiles dans le domaine financier. Il s'agit d'une ressource dont les bandes pourraient songer à se prévaloir. Face à une autonomie gouvernementale accrue, un plus grand recours au personnel de bande s'imposera pour s'occuper des activités autrefois assurées par le Ministère. La gestion financière est essentielle et il faudra recourir à toutes les ressources dont on dispose.

Observations générales et recommandations

Au sujet de la comptabilité, de la vérification et de la divulgation, la Commission formule les observations et les recommandations suivantes :

a) Les membres de la bande devraient avoir droit d'obtenir des états financiers clairs et faciles à comprendre au sujet de toutes les activités de la bande, dont les entreprises qu'elle possède ou qu'elle contrôle que ces dernières soient constituées en société ou non. Rien ne justifie que les membres de bande n'aient pas accès à tous les renseignements dont disposent les actionnaires de sociétés publiques ou que le public peut obtenir au sujet des organismes financés par l'État.
b) Les états financiers seuls ne suffisent pas à assurer une divulgation suffisante. Des renseignements supplémentaires s'imposent. La plupart de ces renseignements devraient figurer dans un rapport annuel remis aux membres de la bande. Des recommandations précises à ce sujet figurent dans d'autres parties du présent rapport.
c) Il est peu probable que les états financiers et les listes dressées à l'intention du Ministère se présenteront sous la forme qui convient le mieux à leur divulgation et à leur présentation aux membres de la bande. Le besoin de savoir du Ministère n'est pas toujours le même que celui des membres de la bande. Cependant, ces derniers devraient pouvoir obtenir, sur demande, les documents fournis au Ministère.
d) Les renseignements financiers sur tous les organismes de la bande devraient figurer dans les rapports et les états financiers annuels. De tels renseignements devraient être fournis aux membres de la bande bien avant toute assemblée où seront débattus ces renseignements. Là où c'est possible, la documentation nécessaire devrait être envoyée par la poste aux familles ou aux membres de la bande. Cependant, si la documentation est trop volumineuse, on devrait pouvoir la consulter au bureau de la bande.
e) Des principes de comptabilité et des normes de vérification uniformes devaient s'appliquer à la bande, quelle que soit sa taille ou la méthode qu'elle emploie pour obtenir des fonds du Ministère.
f) Le Ministère devrait fournir, tant sur un plan pratique que théorique, des normes en matière de comptabilité, de vérification et d'autres formes de divulgation. Les administrateurs et les vérificateurs de bande ne devraient pas avoir à inventer ou à concevoir leurs propres méthodes. L'absence de normes uniformes donnera presque inévitablement lieu à des incohérences et à des erreurs d'interprétation. Le Ministère devrait servir de source d'information afin d'aider les bandes et leurs vérificateurs à résoudre leurs difficultés de comptabilité et de

divulgation. Ces difficultés sont monnaie courante chez plusieurs bandes et un tel service pourrait être dispensé sans porter atteinte au caractère confidentiel et anonyme que souhaitent protéger les bandes.

Nous vivons une période de transition. Le rôle du Ministère diminue petit à petit, mais de ce fait, une prise de conscience et une participation accrues des membres de la bande s'imposent. Les propositions que je viens de faire devraient, à mon avis, favoriser ce processus. J'estime qu'une meilleure divulgation pourrait grandement contribuer à dissiper les malaises et l'insatisfaction que peuvent provoquer des renseignements erronés ou la simple absence de renseignements. Comme je l'ai déjà mentionné, les faits sont un puissant remède pour faire taire la rumeur.

E. Abus de pouvoir

Dans son exposé, l'avocat du ministère des Affaires indiennes m'a demandé de recommander que l'on modifie les dispositions du Code criminel qui traitent de l'abus de confiance par des fonctionnaires publics afin d'y inclure les chefs et les conseillers de bande. L'article 111 du Code criminel porte sur ce sujet et se lit ainsi :

> 111. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans tout fonctionnaire qui, relativement aux devoirs de sa charge, commet une fraude ou un abus de confiance, que la fraude ou l'abus de confiance constitue ou non une infraction s'il est commis à l'égard d'un particulier.

Les membres d'une bande devraient jouir de la même protection que confère le Code criminel aux autres électeurs contre les abus de confiance par des fonctionnaires publics. Comme je l'ai déjà signalé dans mes recommandations au sujet de la divulgation, une publicité suffisante devrait offrir un puissant rempart contre toute possibilité d'abus des pouvoirs conférés par une charge. Cependant, lorsque le cas se produit, des sanctions doivent pouvoir être imposées. Ainsi, on disposerait d'un mécanisme d'enquête au sujet d'allégations d'infraction à la loi, ainsi que d'un moyen de réprimer l'inconduite dans l'exercice de fonctions officielles.

Je recommande que le Code criminel soit modifié afin d'inclure dans la catégorie de «fonctionnaire», les conseillers et les chefs de bande.

Le gouvernement indien

A. La constitution des bandes

La Loi actuelle ne contient pas grand chose concernant la structure du gouvernement indien. Elle prévoit la tenue d'élections et aussi, pour les

NOM DE LA BANDE
ÉTAT DES RECETTES ET DÉPENSES
POUR L'EXERCICE SE TERMINANT LE 31 MARS 19X6

	Fonds d'exploitation et d'entretien		Fonds à usage restreint (note 7)		Total	
	19X6 $	19X5 $	19X6 $	19X5 $	19X6 $	19X5 $
RECETTES						
Subventions et contributions du gouv. fédéral	2 265 000	1 560 000	–	100 000	2 265 000	1 660 000
Subventions et contributions du gouv. provincial	40 000	–	80 000	–	120 000	–
Autres Recettes	25 000	10 000	–	–	25 000	10 000
Produit reçu d'avance	2 330 000	1 570 000	80 000	100 000	2 410 000	1 670 000
	–	–	(50 000)	–	–	–
	2 330 000	1 570 000	30 000	100 000	2 360 000	1 670 000
DÉPENSES						
Exploitation et entretien (annexe)						
Développement social	800 000	700 000	–	–	800 000	700 000
Éducation	250 000	230 000	–	–	250 000	230 000
Développement économique	150 000	170 000	–	–	150 000	170 000
Gestion de la bande	300 000	250 000	–	–	300 000	250 000
Entretien des immobilisations	40 000	80 000	40 000	–	80 000	80 000
Dépenses d'intérêt	5 000	5 000	–	–	5 000	5 000
Remboursement de la dette — principal	35 000	–	–	–	35 000	–
Dépenses en capital	770 000	40 000	–	100 000	770 000	140 000
	2 350 000	1 475 000	40 000	100 000	2 390 000	1 575 000
EXCÉDENT (DÉFICIT) DES RECETTES SUR LES DÉPENSES	(20 000)	95 000	(10 000)	–	(30 000)	95 000
VIREMENT ENTRE FONDS	(10 000)	–	10 000	–	–	–
EXCÉDENT (DÉFICIT) DES RECETTES ET DES VIREMENTS SUR LES DÉPENSES	(30 000)	95 000	–	–	(30 000)	95 000
SURPLUS ACCUMULÉ (DÉFICIT) — AU DÉBUT DE L'EXERCICE	90 000	(5 000)	–	–	90 000	(5 000)
SURPLUS ACCUMULÉ — À LA FIN DE L'EXERCICE	60 000	90 000	–	–	60 000	90 000

SOURCE: *Guide de vérification, Modes optionnels de financement*, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1986, p. 22.

terres cédées, la tenue de scrutins par la bande mais ne parle pas de constitution pour les bandes. La disposition qui reconnaît à une bande le droit de continuer à suivre sa «coutume» semble avoir suscité beaucoup d'incertitude. Les coutumes que chaque bande décide d'appliquer peuvent être d'origine récente et n'avoir que peu de liens avec sa culture. La *Loi sechelte* ainsi que le projet de loi C-52 permettent à chaque bande d'établir sa propre constitution moyennant certaines conditions et l'autorisation du gouverneur en conseil. L'un et l'autre texte reconnaissent la bande comme une entité juridique munie des pleins pouvoirs juridiques.

Une fois admis que d'importants pouvoirs ont été ou seront, en vertu de l'actuelle *Loi sur les Indiens* ou en vertu d'une éventuelle loi sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, cédés aux conseils de bande, il est important de mieux définir le lien qui doit exister entre le conseil et les membres de la bande. Pour cela, il m'apparaît raisonnable de commencer par établir une certaine forme de constitution pour la bande.

Je constate, d'après les mémoires qui m'ont été présentés, qu'il y a des différences substantielles dans le contenu des statuts administratifs adoptés par chaque bande. J'ai examiné les méthodes et la pratique suivies par la bande de Kamloops afin d'être en mesure d'évaluer la pertinence de celles qui étaient appliquées par la bande de Westbank. À mon avis, toute passation de pouvoirs doit s'accompagner d'une obligation de rendre compte, clairement exprimée, imposée aux conseils de bande. Aujourd'hui, la tendance est de retirer des pouvoirs au Ministère pour les confier à chacune des bandes, ce qui nécessite en retour une meilleure communication entre les dirigeants de la bande et leurs commettants. C'est ainsi qu'on peut avoir une administration de bande pleinement responsable.

Certains pouvoirs ne devraient être confiés qu'à l'ensemble de la bande et non seulement au conseil de bande : il en est ainsi, par exemple, des décisions concernant les gros investissements, la répartition des revenus et la gestion des terres. Je fais remarquer cependant que ce ne sont pas toutes les bandes qui voudront une constitution ou en auront besoin. En effet, le degré d'évolution économique et politique varie considérablement d'une bande à l'autre. Pour assurer le plus de souplesse possible, j'estime que la Loi devrait prévoir une certaine forme de constitution pour les bandes qui souhaitent continuer à être régies par l'actuelle loi. Les bandes qui souhaitent de nouvelles dispositions législatives auront toujours besoin d'un certain cadre constitutionnel. Il s'agit de répondre à toute une gamme de besoins et d'aspirations et je souhaite, quant à moi, conserver le plus de souplesse possible afin de permettre à chaque bande de satisfaire au mieux ses membres. Avec cette démarche, je pense qu'il est possible de progresser vers l'autonomie gouvernementale à un rythme qui convient à tous les intéressés. En règle générale, toute constitution adoptée durant la période de transition par

un conseil de bande devrait être approuvée par le gouverneur en conseil afin de permettre au Ministère de dispenser des conseils et de participer au processus.

Je recommande que des dispositions législatives soient adoptées pour permettre aux bandes de se doter d'une constitution complète établissant la façon dont la bande sera administrée ainsi que la répartition des pouvoirs entre les membres de la bande et les conseils de bande.

Droit de vote

Il faudra également se pencher sur une autre question : celle de savoir si le droit de vote ne devrait être reconnu qu'aux membres résidant dans la réserve, compte tenu des répercussions du projet de loi C-31. Est-il juste de retirer le droit de vote à un membre pour la seule raison qu'il n'y a pas de place pour lui dans la réserve? Le problème ici pourra être d'autant plus réel que, dans un contexte fortement politisé, le chef et le conseil de bande seront en mesure de refuser à un membre le droit de résider dans la réserve.

Les qualités exigées pour pouvoir voter aux élections de bande sont énoncées à l'article 77 de la Loi, qui se lit comme suit :

> 77. (1) Un membre d'une bande, qui a dix-huit ans révolus et réside ordinairement dans la réserve, a qualité pour voter en faveur d'une personne présentée comme candidat au poste de chef de la bande et, lorsque la réserve, aux fins d'élection, ne comprend qu'une section, pour voter en faveur de personnes présentées aux postes de conseillers.
>
> (2) Un membre d'une bande, qui a dix-huit ans révolus et réside ordinairement dans une section établie aux fins de votation, a qualité pour voter en faveur d'une personne présentée au poste de conseiller pour représenter cette section.

On m'a fait valoir que certaines bandes estimaient que la qualité de résidant dans la réserve ne devrait pas être un préalable au droit de vote. On m'a dit aussi que, par le passé, certaines bandes, passant outre aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*, avaient tenu leurs élections selon la «coutume» de manière à permettre à des non-résidants de voter. Lorsqu'une bande choisit ainsi de suivre la «coutume», ses membres ne jouissent pas des mesures de protection généralement prévues dans l'instrument statutaire qui régit les élections. Si les dispositions de l'article 77 concernant la résidence obligent certaines bandes à passer outre à la *Loi sur les Indiens*, il serait peut-être préférable de modifier la Loi afin que chaque bande ait le choix d'exiger ou non la qualité de résidant. Le problème a pris une grande actualité depuis l'augmentation de l'effectif des bandes qui a suivi l'adoption du projet de loi C-31. Ici encore, les bandes doivent avoir la plus grande latitude possible, mais

j'estime désirable que les élections suivent des règles définies. La Loi fournit justement un cadre. Le danger de suivre la «coutume», c'est que les décisions suivent le caprice des hommes et non les règles du droit. J'estime qu'il faut modifier la Loi pour rendre optionnel le critère de la résidence.

Je recommande que les bandes se voient reconnaître le pouvoir exprès d'écarter le critère de résidence comme préalable au droit de vote en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

B. Les impôts

Comme nous l'avons dit plus haut, il est actuellement proposé de modifier la *Loi sur les Indiens* de manière à permettre aux bandes d'imposer les résidants des terres cédées sous conditions. Actuellement, le conseil de bande a, en vertu de l'article 83 de la Loi, le pouvoir de lever des impôts sur les intérêts détenus sur un terrain situé à l'intérieur d'une réserve. Vu la distinction qui pourrait être faite entre les terres de la réserve et les terres cédées, on estime que le pouvoir reconnu par l'article 83 pourrait bien ne pas s'étendre aux terres cédées. Par conséquent, les modifications dites de Kamloops étendent la définition du terme réserve aux terres cédées sous conditions. Je n'entrerai pas dans le détail de ces modifications mais je suis en faveur de l'initiative proposée et j'estime que ces modifications devraient être approuvées.

Il convient ici de se montrer prudent étant donné les conséquences qu'auront ces modifications sur les intérêts détenus par des non-Indiens sur des terres appartenant à une bande. Les engagements pris doivent être honorés en toute équité mais en tenant compte du fait que le changement est inévitable. Les preneurs à bail dans une réserve sont dans la même situation que les citoyens ordinaires soumis aux règlements municipaux, car ceux-ci changent également de temps à autre. Cependant, il faut établir un processus qui permettra à ces personnes d'exprimer leur point de vue avant que les décisions se prennent et non pas après qu'elles ont été prises. C'est un des problèmes rencontrés à Westbank : les décisions unilatérales peuvent amener ceux qu'elles visent à se sentir brimés dans leurs droits.

Le Ministère est conscient que le fait de reconnaître aux conseils de bande le droit de lever des impôts pourrait faire naître chez les locataires non indiens la crainte d'être imposés sans pouvoir jouir des protections habituelles, crainte aussi fondamentale que le grief à l'origine de la révolution américaine, c'est-à-dire «pas d'imposition sans représentation». La question doit être résolue posément (et avec justice) pour éviter la controverse.

Il se peut que le régime d'impôts soit perçu comme une source de revenus pour les bandes et aussi que le conseil de bande soit perçu comme un organisme non responsable, au sens ordinairement compris dans une démocratie, envers les entreprises qui louent des terres occupées par la bande. Le chef Jules a cependant fait remarquer que chaque bande sera soumise à l'épreuve ultime du marché et que si le régime fiscal d'une bande n'est pas équitable, celle-ci ne pourra attirer de bons locataires.

Entre autres choses, il est proposé de créer un conseil consultatif de l'imposition pour assurer l'équité du régime fiscal. J'ai cependant l'impression, d'après les témoignages entendus, que le conseil ne sera peut-être pas tant appelé à se prononcer sur le niveau des impôts que sur l'équité du montant des évaluations effectuées dans la région. Un tel organisme pourrait également avoir un rôle à jouer dans l'approbation, en vertu de la Loi, des statuts administratifs par le ministre ou par le gouverneur en conseil. Ni la composition, ni les procédures de l'organisme n'ont cependant été arrêtées.

On voit mal comment le Ministère pourra examiner le niveau d'imposition fixé par statut par une bande sans se trouver encore une fois entraîné au coeur du débat qui entoure toute la question de l'autonomie gouvernementale pour les Indiens. D'un autre côté, si un homme d'affaires escomptant réaliser à long terme des profits sur un investissement substantiel se voyait forcé, par la politique adoptée en matière d'imposition, de renoncer à tout ce qu'il a investi, il penserait évidemment que le système est singulièrement boiteux. Cette incertitude qui entoure le droit d'utilisation des terres ainsi que le champ d'application des mesures adoptées par une bande a amené certaines entreprises à s'implanter dans des réserves où les terres ne leur coûtent pas cher et dont elles peuvent partir dans un délai assez court. Les bandes ont avantage à établir un système perçu comme étant ordonné et équitable. Elles pourront ainsi espérer attirer des propositions de développement plus intéressantes. De bons procédés attirent les investisseurs sérieux.

Je ne vois pas le moyen d'éviter tous les problèmes d'imposition. La mort et les impôts ont beau être tous deux des certitudes, ils n'ont jamais été populaires pour autant. Il appartiendra aux conseils de bande de garantir d'une façon ou d'une autre que les niveaux d'imposition seront établis équitablement et de façon responsable et aussi que les gens d'affaires ne seront pas exploités après avoir largement investi sur des terres indiennes. En pratique, les gens d'affaires désireux d'investir à long terme exigeront des conseils de bande des garanties écrites concernant les niveaux d'imposition. Le montant du loyer payé à un détenteur ou à un conseil de bande pourra varier considérablement, selon le niveau d'imposition établi par la bande. Par conséquent, l'imposition aura un intérêt vital pour chaque détenteur, ce qui servira sans nul doute à équilibrer le système. À long terme, c'est la loi de l'offre et de la demande qui doit régner mais, dans l'intervalle, le

Ministère doit pouvoir intervenir par l'entremise d'un organisme quelconque de manière que les choses soient réglées avec efficacité et en toute impartialité. La mise en oeuvre des mesures législatives proposées dans les modifications de Kamloops permettra de mettre à l'épreuve l'autonomie gouvernementale.

Pour éviter que ne se répètent certains problèmes rencontrés à Westbank, il est nécessaire de veiller à ce que le système mis en place soit compris par tous ceux qu'il touche. Dans les circonstances actuelles, cela signifie qu'il faut prendre des mesures pour bien renseigner les gens d'affaires sur les risques inhérents à l'investissement de capitaux sur les terres d'une réserve. Je ne doute pas que les conseils de bande voudront assurer la stabilité et l'équité nécessaires pour apaiser les inquiétudes légitimes des gens d'affaires. Le Ministère devrait encourager cette démarche, très propice au progrès économique.

Je recommande que les modifications proposées par la bande de Kamloops soient appuyées et que le Ministère fournisse aux bandes l'aide technique et les conseils nécessaires pour que tout se fasse dans l'esprit de ces modifications.

C. Les statuts administratifs

L'avocat de la bande indienne de Westbank a fait valoir qu'il n'y avait, dans la *Loi sur les Indiens*, aucune disposition protégeant expressément les bandes qui adoptaient des règlements de zonage. Il soutient dans sa plaidoirie qu'il devrait y avoir dans la *Loi sur les Indiens* des dispositions similaires à l'article 972 de la British Columbia Municipal Act (R.S.B.C. 1979, c. 290) qui se lit comme suit :

> [Traduction]
> 972 (1) Nul n'a droit à une indemnité pour la dévaluation de ses intérêts fonciers ni pour des pertes ou des dommages résultant de l'adoption d'un plan officiel de développement communautaire, d'un règlement d'utilisation des terres rurales en vertu de la présente division ou de la délivrance d'un permis en vertu de la division (5).
> (2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas lorsque le règlement sur l'utilisation des terres rurales ou le règlement adopté en vertu de la présente division réserve ces terres à un usage public.

L'avocat a fait valoir que, avant qu'un conseil de bande puisse en toute sécurité exercer son pouvoir d'adopter des statuts administratifs concernant le zonage, il faudrait prévoir une protection législative contre les réclamations pour préjudice. Pour que la mise en valeur des terres de réserve se fasse méthodiquement, il faut habituellement adopter un plan officiel de développement. Il paraît donc tout à fait juste d'assurer aux administrations indiennes une protection juridique analogue à celle prévue à l'article 972 de la British Columbia *Municipal Act*. J'estime cependant essentiel aussi de donner à toutes les parties

visées par les décisions du conseil de bande l'occasion de faire connaître leur point de vue avant que les décisions se prennent. L'avocat de la bande indienne de Westbank a fait remarquer que ni la *Loi sur les Indiens* ni ses règlements d'application ne prévoyaient de procédure pour l'adoption de statuts administratifs. J'estime qu'il faudrait prévoir certaines garanties, soit dans la Loi même, soit dans un règlement d'application, en exigeant, par exemple, la publication d'avis. Comme il a été dit plus haut au sujet des décisions du conseil concernant l'attribution des terres, le fait de prévoir dans la loi qu'un tribunal pourra annuler un statut administratif abusivement adopté constituerait un recours approprié.

Je recommande que soient mis en place des mécanismes assurant à une bande des pouvoirs et des immunités juridiques en matière de zonage similaires à ceux dont jouissent les administrations municipales en matière de zonage et de gestion des terres.

D. Le rôle du Ministère après la passation des pouvoirs

L'expérience a montré qu'après la passation des pouvoirs, le Ministère ne jouera plus qu'un rôle mineur. L'opposition entre son rôle de surveillant et son rôle de défenseur des droits des autochtones ressort d'autant plus que ses effectifs diminuent et qu'augmente le nombre de programmes et de services confiés aux administrations indiennes.

Je crois important de tenter de séparer le rôle de soutien du Ministère de son rôle de surveillance. Dans certains cas, il y a eu des problèmes parce qu'une même personne cumulait plusieurs fonctions. Généralement parlant, l'État se trouve souvent en situation de conflit d'intérêts parce qu'il doit améliorer la situation des autochtones tout en protégeant les intérêts de tous les Canadiens. Le problème se retrouve dans toutes les administrations fédérales qui doivent satisfaire les besoins et aspirations de diverses régions. Ces problèmes peuvent se régler par le processus politique ordinaire et ils le seront effectivement. Au niveau du Ministère cependant, il peut être très éprouvant pour un fonctionnaire de devoir défendre en même temps les droits des deux parties dans une cause. Il n'existe évidemment pas de solution parfaite à ce dilemme mais, vu la complexité croissante des questions indiennes, il faut s'efforcer de séparer les deux rôles autant que possible. Je ne doute pas que le problème soit abordé dans l'examen interne dont nous avons parlé plus haut mais, dans l'intervalle, je veux simplement souligner sa très réelle existence. Il faut élaborer des politiques propres à réduire au minimum les cas de conflit de ce genre.

Je recommande que le Ministère mette en oeuvre des politiques qui séparent les fonctions de surveillance et les fonctions de défense des droits au sein du Ministère. Les fonctions de surveillance devraient, autant que possible, être exercées par des personnes autres que celles qui sont chargées de soutenir les Indiens et de défendre leurs intérêts.

PARTIE D

Recommandations pour des changements à long terme

Dans la Partie C, j'ai parlé des changements précis à apporter aux politiques et aux dispositions législatives actuelles. J'en viens maintenant aux recommandations concernant un nouveau régime législatif pour faciliter l'autonomie gouvernementale des Indiens. Il sera question ici de la nécessité d'un fondement législatif pour l'autonomie gouvernementale ainsi que de la forme et de la teneur générale d'une telle loi.

Fondement législatif de l'autonomie gouvernementale

Nombreux sont les groupes d'Indiens mécontents du rôle que le Ministère continue à jouer dans la gestion des affaires des Indiens. Nombreux également ont été ceux qui sont venus me dire qu'il existait, parmi les bandes du Canada, d'immenses différences d'opinions quant au degré d'autonomie gouvernementale souhaité. En général, ce sont les bandes les plus fortunées qui ont été à l'avant-garde à cet égard et qui ont poussé le système actuel jusqu'à sa limite dans leur désir de satisfaire leurs aspirations. La *Loi sur les Indiens* impose en effet des limites très étroites à la réalisation de l'autonomie gouvernementale. Les Sechelts et les Cris et Naskapis sont cependant parvenus à obtenir des lois adaptées à leurs besoins particuliers.

À voir les événements de ces dernières années, il paraît évident que les bandes indiennes continueront à se diriger vers une autonomie de plus en plus grande. Elles devront s'occuper des éternels problèmes de terres et de deniers. Elles connaîtront peut-être un regain d'activité en raison de l'admission de nouveaux membres, du règlement par les tribunaux de leurs revendications et de l'accroissement général de l'activité économique. Tout cela aura des répercussions plus ou moins grandes selon l'effectif de la bande et l'endroit où elle se trouve mais la tendance vers un plus grand degré d'autonomie gouvernementale est inexorable.

Cependant, bien des bandes s'inquiètent beaucoup, dans le contexte du processus de la passation des pouvoirs ou de l'autonomie gouvernementale, de la responsabilité fiduciaire reconnue au Ministère dans la cause *Guerin* c. *La Reine*. Un grand nombre de revendications vont dans le même sens que celle qui a été réglée par le jugement *Guerin* et de nombreuses autres aussi concernent le droit de propriété des autochtones. Des sommes substantielles seront peut-être accordées à certaines bandes indiennes au Canada; dans ce cas, elles feraient partie intégrante du capital futur de la bande. Le règlement des revendications foncières

pourra avoir des répercussions sur le développement futur des terres indiennes. Les Indiens ont, paraît-il, besoin de plus de terres pour assurer une existence convenable à la population indienne qui va en augmentant en raison de sa longévité et des conséquences éventuellement spectaculaires du projet de loi C-31 (*Loi modifiant la Loi sur les Indiens*, 1985, S.C. c. 27), qui reconnaît le statut d'Indien à un grand nombre de personnes qui ne l'avait pas auparavant. Le chef Sam, de la bande de Shuswap, m'a affirmé ne pas disposer d'assez de terres pour recevoir le grand nombre de personnes qui, d'après lui, allaient devenir membres de sa bande. Bien des bandes partagent les mêmes inquiétudes.

Un rapport au Parlement publié en juin 1987 justifie cette crainte. En Colombie-Britannique, par exemple, 16 582 personnes ont demandé le statut d'Indien, ce qui ferait augmenter de 26 p. 100 la population indienne, qui se chiffre actuellement à 62 393 personnes. Pour le Canada, les chiffres sont du même ordre : 90 051 demandes comparativement à une population de 355 321 Indiens, ce qui signifie une augmentation éventuelle de 25 p. 100. Comme on attend encore un nombre indéterminé de demandes et qu'on n'a traité qu'une fraction de celles qui ont été reçues, on ne connaît pas encore toutes les conséquences de cette situation. Les sommes versées pour assumer les conséquences financières du projet de loi C-31 constitueront des actifs dont les administrations indiennes elles-mêmes auront à s'occuper.

L'importance, pour les Indiens eux-mêmes et pour leur avenir économique, des revendications faites contre le gouvernement fédéral ont amené bien des groupes à se méfier de toute réforme susceptible de diminuer la responsabilité fiduciaire que doit assumer le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Cette inquiétude me paraît fondée. Une modification législative, quelle qu'elle soit, ne devra pas chercher à changer ce qui a été. Il serait de toute évidence injuste d'essayer de refaire le passé. Il serait toutefois malavisé de ne pas tirer parti de l'expérience pour se préparer un avenir meilleur.

Je crois qu'un grand nombre de bandes au Canada ont connu ou connaîtront une bonne partie des problèmes survenus à Westbank. Habituellement, ces problèmes se rencontrent d'autant plus rapidement que le changement économique s'accélère. Au Canada, les bandes sont loin d'avoir toutes les mêmes perspectives économiques. Rien d'étonnant à cela car les Canadiens sont loin eux aussi d'avoir tous les mêmes chances. Une bande dont les terres jouxtent une grande ville se trouve à peu près dans la même situation que quelqu'un dont l'arrière-grand-père a eu la bonne fortune d'établir sa ferme à proximité de ce qui est plus tard devenu une grande ville. C'est ainsi que des terres peuvent subitement acquérir une grande valeur. À mesure que se développera la vie économique du pays, bon nombre de bandes y joueront un rôle plus actif. Pour leur faciliter la transition, il serait bon de remédier à certaines des lacunes les plus criantes de la *Loi sur les Indiens*. La

bande indienne de Westbank compte parmi les bandes les plus actives sur le plan économique mais elle sera rejointe par beaucoup d'autres avant longtemps. Si la Loi n'est pas mise à jour, je pense que certaines difficultés, du genre peut-être de celles rencontrées à Westbank, continueront de subsister. Il n'y a, j'imagine, pas de solution parfaite mais ne rien faire, c'est s'avouer vaincu. On peut améliorer les choses et on doit le faire.

J'en suis donc venu à la conclusion que je devais formuler des recommandations concernant les changements à apporter aux organes nécessaires à l'autonomie gouvernementale. J'estime que les administrations, indiennes et non indiennes, devraient s'appliquer, avec toute la célérité convenable, à améliorer la situation des Indiens dans la société en général. Il est bon que les autochtones soient fiers de leur passé et de leurs antécédents mais ils font partie du Canada et nous ne pouvons pas permettre que les Indiens et les non-Indiens s'isolent chacun de leur côté dans un pays aussi vaste et aussi riche que le nôtre.

Pour bien des Indiens, la *Loi sur les Indiens* a toujours sa même raison d'être, c'est-à-dire la préservation de leurs précieuses terres ancestrales. Mais il est possible d'améliorer la Loi de façon à permettre la transition méthodique vers une plus grande autonomie. Il nous faut encourager les changements d'orientation mais je répugne au changement pour le seul plaisir de changer.

Des lois privées ou une loi habilitante?

Jusqu'ici, les seuls changements réussis touchant l'autonomie gouvernementale ont été la *Loi sur la bande indienne sechelte* et la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*. Le ministère des Affaires indiennes a continué à négocier avec certaines bandes l'adoption de lois précises. C'est de toute évidence la seule avenue qui demeure ouverte faute d'une loi générale établissant un cadre pour l'autonomie gouvernementale des autres bandes. Établir une loi pour chaque bande est un moyen de permettre l'autonomie gouvernementale mais le processus est complexe autant qu'ardu et il pourra s'avérer difficile plus tard de les modifier. Pour le Ministère, la création de presque 600 lois privées est une perspective décourageante. Il m'apparaît aussi, d'après les mémoires présentés, que pour une bande l'établissement d'une loi privée peut s'avérer coûteux et complexe au point de représenter un obstacle substantiel à l'autonomie gouvernementale. Je ne dis pas qu'il faille écarter ce genre de loi mais simplement qu'il est souhaitable d'avoir une loi d'ensemble établissant, comme il est proposé dans le projet de loi C-52, la structure générale permettant la création de groupes d'Indiens autonomes. Les bandes nombreuses ou celles qui sont relativement fortunées pourront préférer une loi privée mais il devrait quand même exister, pour les autres bandes, un moyen plus facile et moins coûteux de jouir des avantages d'une plus grande autonomie.

Comme je suis en faveur d'une loi habilitante, j'estime important d'examiner un peu le projet de loi C-52. Le texte a franchi l'étape de la première lecture mais est devenu caduc en raison d'une élection générale. Le projet débutait par la reconnaissance juridique des bandes qui tiendraient un référendum pour se faire reconnaître comme une nation indienne conformément aux règlements d'application de l'éventuelle loi. Le ministre avait le mandat de conclure une entente pour défrayer les Indiens du coût de ce référendum aussi bien que du coût des préparatifs en vue de l'exercice des pouvoirs acquis par les nations indiennes et leurs gouvernements après la reconnaissance.

L'article 6 du projet de loi prévoyait qu'une nation indienne devait, pour être reconnue, satisfaire à certaines conditions, dont les suivantes :

a) posséder une constitution écrite prévoyant un gouvernement dont les fonctions exécutive et législative soient en harmonie avec la Charte;
b) prévoir dans cette constitution un code d'appartenance à la nation indienne, la responsabilité du gouvernement devant ses administrés, des règles régissant l'exercice des attributions du gouvernement, la publication des textes législatifs de la nation, la protection des droits individuels et collectifs, un mécanisme indépendant de révision des actes administratifs, un mécanisme de reddition financière devant les administrés et un mécanisme de destitution pour motif d'abus de pouvoir.

La reconnaissance de la nation indienne comme étant dûment constituée devait se faire par un comité établi par la Loi pour surveiller le processus.

L'article 9 précisait quand la constitution de la nation indienne entrait en vigueur et prévoyait également la possibilité de modifications à la constitution; l'article 12 faisait obligation à une nation indienne de respecter sa constitution.

L'article 13 reconnaissait la capacité juridique d'une nation indienne, étant entendu qu'elle ne pouvait cependant ni nantir, ni hypothéquer ses terres pour garantir des emprunts contractés par elle. C'est la Couronne qui aurait continué de détenir les terres pour l'usage et l'avantage des nouvelles nations indiennes. Sur le plan juridique, les dispositions contenues à cet égard dans la *Loi sur les Indiens* seraient demeurées en gros les mêmes.

À l'article 15, le gouvernement d'une nation indienne recevait la mission de gouverner, de la façon décrite dans la constitution, les terres et les personnes comprises dans le territoire de la nation.

L'article 16 reconnaissait une compétence législative du gouvernement de la nation indienne dans les domaines suivants : instruction, impôt, droits sur les services publics, procédure de vote, appartenance à

la nation, imposition d'amendes et de peines pour infractions aux textes législatifs adoptés par la nation et questions relevant des domaines énoncés dans le projet de loi ou qui ont fait l'objet d'un accord avec le ministre. La compétence exécutive aurait couvert des matières telles que la gestion du territoire, l'établissement d'organismes administratifs, l'exécution de travaux publics, la prestation de services sociaux, le développement économique et l'administration d'établissements d'enseignement.

De son côté, le ministre pouvait, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec une nation indienne reconnue une entente conférant à celle-ci des attributions supplémentaires. Le ministre avait à cet égard les pleins pouvoirs pour toutes les questions indiennes dont la compétence est reconnue au gouvernement fédéral à l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle*.

L'article 24 du projet de loi établissait un lien entre la *Loi sur les Indiens* et l'éventuelle loi sur l'autonomie gouvernementale en conférant au ministre le droit de déclarer inapplicable n'importe quelle disposition de la *Loi sur les Indiens*.

Le projet de loi prévoyait également la nomination d'un administrateur de nations indiennes défaillantes ainsi qu'une disposition dérogatoire autorisant le ministre ou le gouverneur en conseil à désavouer tout texte législatif incompatible avec la Charte ou avec d'autres principes démocratiques.

L'article 39 préservait les droits et intérêts acquis sans redéfinir les droits ni la position des titulaires de bail et des détenteurs. Les lois fédérales d'application générale continuaient à s'appliquer aux nations indiennes, mais non plus les lois provinciales d'application générale, comme le prévoit l'article 88 de la Loi actuelle. À mon avis, il faut rejeter cette disposition du projet de loi, apparemment adoptée à la suite de la recommandation du Comité Penner. À mon avis, il ne serait pas sage d'exclure entièrement les lois provinciales, même si cette exclusion était constitutionnelle. Par exemple, les principes du droit commun seraient-ils exclus? Quel serait l'effet commercial dans les réserves? Je crains qu'il en résulterait un vide juridique. Même si certains des objectifs poursuivis ainsi sont louables, je n'en pense pas moins qu'il n'est pas dans l'intérêt des Indiens du Canada d'être traités de cette façon.

Je recommande de ne pas exclure généralement les lois provinciales des textes de loi concernant l'autonomie gouvernementale.

Enfin, le projet de loi créait un comité de reconnaissance, qui était un tribunal d'archives, et en fixait la composition et le mandat.

Le projet de loi n'a pas été présenté à nouveau en Chambre. Plutôt que de refondre la *Loi sur les Indiens*, il serait peut-être préférable

d'avoir un texte législatif qui laisse le choix aux Indiens. Il y a des bandes qui sont quand même satisfaites dans une certaine mesure de la *Loi sur les Indiens* et qui, malgré les problèmes qu'elle pose, peuvent la préférer à des changements radicaux. Pour ce qui est des questions primordiales de l'autonomie gouvernementale et de l'autodétermination, il est évident que bien des bandes ne sont pas prêtes à assumer tous les pouvoirs réclamés du Ministère par certaines bandes qui ont évolué rapidement, ni ne sont désireuses de le faire. Il y a, chez les Indiens, toutes sortes de points de vue sur ces questions et même les groupes à même niveau de développement économique ne sont pas toujours d'accord entre eux.

Je recommande que, afin d'accélérer le progrès vers l'autonomie gouvernementale, une loi habilitante soit adoptée outre des lois particulières pour faciliter l'accession à l'autonomie gouvernementale aux bandes qui la désirent.

Financement de l'autonomie gouvernementale et de la passation des pouvoirs

Il est clair que, dans une large mesure, une bande ne peut progresser vers l'autonomie que si elle peut bénéficier d'un appui financier adéquat. Il m'apparaît que des fonds devraient être alloués à cette fin dans le budget des Affaires indiennes. Il est vital pour le succès de ces efforts d'autonomie qu'une bande ou un groupe de bandes aient des connaissances et une préparation suffisantes pour assumer des responsabilités plus étendues. Le défaut de s'assurer que les bandes ont la préparation voulue peut mener à des échecs coûteux.

Je recommande que des fonds soient attribués aux bandes et aux associations indiennes pour leur permettre d'acquérir les connaissances nécessaires à l'exercice plus efficace des pouvoirs rattachés à l'autonomie gouvernementale.

Les éléments de l'autonomie gouvernementale

1. Le gouvernement par un conseil de bande ou de tribu

Une des difficultés inhérentes à la réalisation de l'autonomie pour les Indiens est que, souvent, les bandes n'ont pas le personnel nécessaire pour pouvoir assurer l'administration d'un gouvernement local. Le problème ne vient pas seulement d'un manque de formation des Indiens eux-mêmes, mais aussi du petit nombre de personnes en cause. Ces dix dernières années cependant, l'établissement progressif de conseils de tribu et d'organisations regroupant des bandes qui se trouvent dans la même situation géographique et économique, a facilité pour ces groupes l'accession à l'autonomie gouvernementale.

Je recommande que les bandes soient encouragées à se doter d'un conseil de tribu ou à devenir membres d'un organisme administratif plus étendu comme moyens d'atteindre une plus grande autonomie gouvernementale.

Cette recommandation suppose nécessairement une répartition des attributions entre les bandes et les organismes administratifs où elles se regroupent en ce qui concerne les deniers et les terres des bandes. Il est nécessaire, je crois, que chaque bande conserve ses propres biens, à moins que la majorité de ses membres ne votent pour leur mise en commun. Il devra pour cela y avoir, à l'intérieur de l'organisme administratif d'ensemble, un partage de compétences concernant l'utilisation des deniers et la mise en valeur des terres.

2. Les pouvoirs et les responsabilités des membres de la bande

De plus en plus, ce sont les conseils de bande au de tribu qui doivent assumer la responsabilité des programmes et services auparavant administrés par le Ministère. Je trouve qu'en général, cette tendance doit être encouragée mais je recommande, pour deux raisons au moins, que l'ensemble de la bande puisse prendre une certaine part aux décisions importantes qui la concerne. D'après ce qui s'est passé à Westbank et d'après les témoignages qui m'ont été présentés, il est clair que beaucoup de bandes comptent un petit nombre de membres et que le conseil de la bande peut parfois être dominé par une personne en particulier. Il est clair aussi qu'en politique, lorsqu'il y a des biens familiaux en cause, les rapports entre les divers groupes peuvent être très tendus et, par conséquent, le conseil pourra avoir de la difficulté à agir dans l'intérêt de tous les membres de la bande. J'estime important que tous les membres aient le droit de voter sur les grandes questions d'investissement des deniers de la bande et surtout en ce qui se rapporte à l'utilisation et à la mise en valeur de ses terres. On a ainsi une plus grande diversité d'opinions et les membres ont leur mot à dire dans la façon dont ils sont gouvernés. Cette façon de faire, jointe à une meilleure divulgation des renseignements d'intérêt public, devrait permettre un gouvernement véritablement démocratique.

Je recommande que toute loi habilitante éventuellement adoptée renferme des dispositions devant être incluses dans la constitution de la bande et reconnaissant à l'ensemble de celle- ci le pouvoir d'approuver les budgets, les investissements importants et les grandes décisions concernant les terres.

Il faut conserver l'actuelle façon de faire concernant le vote. Comme l'a dit M^me^ Barbara Coble, les membres de la bande peuvent exercer leur droit de vote en s'abstenant de se rendre à l'assemblée générale de la bande, privant ainsi le chef et le conseil du vote majoritaire nécessaire. Par conséquent, une forte pluralité de voix pourra tout simplement signifier que les adversaires de la mesure proposée ont refusé

d'assister à l'assemblée. Il ne faut rien changer au vote majoritaire obligatoire. D'autres considérations pourront s'appliquer si une bande décide de se doter d'une nouvelle constitution. Je dis simplement qu'à mon avis, il ne faut rien changer des dispositions de la loi actuelle là-dessus.

3. Les terres

Il est important, comme je l'ai déjà dit, que l'ensemble de la bande puisse se prononcer sur les grandes décisions concernant les terres. Dans la Partie C du rapport, j'ai également examiné en long et en large les lacunes de la loi actuelle concernant le régime foncier. J'estime important de régler cette question dans une *Loi sur les terres indiennes*, que l'autonomie gouvernementale finisse par se faire ou non.

Je pense que dans le contexte d'un gouvernement autonome il serait malheureux de laisser chaque bande décider de son propre régime foncier, car le risque de confusion et d'incertitude serait grand. Je pense donc qu'une éventuelle *Loi sur les terres indiennes* devrait être d'application générale à toutes les bandes, y compris celles qui auront acquis l'autonomie gouvernementale.

La loi devrait également prévoir les modalités du transfert de la propriété des terres aux bandes qui sont capables de l'assumer pleinement. Dans l'intervalle, la Couronne doit continuer à en assumer la propriété.

Je recommande que les bandes aient le choix d'assumer la propriété en fief simple des terres au moment où leur sont cédés les pouvoirs rattachés à l'autonomie gouvernementale.

4. Les deniers

L'idée de faire la distinction entre capitaux et revenus est que les intérêts de l'ensemble de la bande dans ces capitaux seront protégés par le fait que le Ministère est habilité à examiner le bien-fondé des dépenses en capital projetées. Actuellement, la bande n'a aucun droit de regard sur l'investissement des deniers du compte de capital. Je pense qu'en régime d'autonomie, l'ensemble de la bande devra avoir le pouvoir de prendre toute les décisions économiques, notamment en matière d'investissement.

Il se peut bien qu'une bande décide de déléguer tout ou partie de ce pouvoir à ses administrateurs. Il appartient aux électeurs eux-mêmes d'en fixer les modalités. Il me semble qu'une bande serait cependant malavisée de déléguer tous ses pouvoirs économiques à son conseil. Pourquoi? Pour les raisons qui suivent. Un conseil qui, de par la volonté de la bande, est tout-puissant en matière financière se trouve vraiment

disposer d'un pouvoir formidable pour peu que la bande ait de l'argent. L'étendue de ce pouvoir (réelle ou imaginée) incite trop fortement à en rechercher le contrôle. Le parti élu n'est pas contrarié dans ses décisions et se trouve exposé à cette maladie dont parlait Lord Acton en disant que «le pouvoir absolu corrompt de façon absolue». Il n'y a pas de moyen terme. Les «initiés» ont tous les pouvoirs et les «non-initiés» sont relégués aux oubliettes. Il vaut bien mieux que l'ensemble de la bande ait son mot à dire concernant les décisions importantes : cela élargit l'éventail des points de vue et des conseils et prévient des excès comme ceux que j'ai constatés à Westbank dans les activités du «Comité d'action».

Il m'apparaît souhaitable que les grandes dépenses de capital soient approuvées par l'ensemble de la bande. La distinction entre une dépense majeure et une dépense mineure dépendra de la situation de chaque bande. Je pense aussi que le Ministère peut à bon droit s'assurer qu'il n'y a ni gaspillage ni disparition rapide de capitaux chez les bandes dont les biens ne sont pas contrôlés par l'ensemble des membres. Ces actifs permettront non seulement à la bande de se libérer de la tutelle du Ministère mais aussi au Ministère de se libérer de l'obligation de subventionner entièrement les programmes pour les Indiens et la mise en valeur de leurs terres.

Je recommande que, chez les bandes qui acquièrent l'autonomie entière, les grandes décisions financières soient prises par l'ensemble des membres.

5. Les conflits d'intérêts

Comme il a été dit, il peut souvent surgir des conflits d'intérêts dans une administration dont beaucoup de membres sont parents. La solution alors est de rendre obligatoires la publication et l'approbation de la mesure proposée par les responsables. Dans le cas d'une bande, il ne devrait pas être très difficile d'obtenir le consentement des membres si le projet est souhaitable et légitime. Par conséquent, j'estime important, lorsqu'il y a possibilités de conflit d'intérêts, d'exiger la ratification par l'ensemble de la bande des mesures proposées par le conseil ou par le chef. Il ne suffit pas que le chef ou le membre du conseil concerné s'abstienne de paraître aux réunions du conseil où la chose est débattue.

Je recommande que toute décision conférant des avantages ou des biens à un membre de la direction de la bande ou à quelqu'un de sa famille immédiate devrait être ratifiée par l'ensemble de la bande.

6. Les responsabilités en démocratie

J'estime que les responsabilités des membres du conseil en tant que fiduciaires de la bande doivent être précisées dans toute éventuelle loi

habilitante. En outre, j'estime important que la loi rende le gouvernement de la bande responsable à l'égard des membres de la bande et impose la divulgation de tous les détails nécessaires concernant les grandes décisions à prendre, de façon que les membres de la bande soient suffisamment renseignés concernant toute décision importante affectant leurs intérêts.

Je recommande que toute loi éventuelle sur l'autonomie gouvernementale prescrive l'inclusion, dans la constitution de la bande, des devoirs des dirigeants de la bande ainsi que l'obligation de divulguer toute transaction importante.

Comme nous avons pu le constater à Westbank, les états financiers peuvent être rédigés de telle façon qu'ils sont inintelligibles pour des personnes ordinaires. Des opérations financières très importantes peuvent être si bien enrobées de chiffres et de verbiage que même un professionnel ne saurait s'y retrouver. Pour moi, il est évident que, comme cela se fait dans tant d'autres domaines, la gestion des biens d'une bande par ses chefs et par le Ministère doit faire l'objet d'un examen par des vérificateurs indépendants.

La cession, par le Ministère, de pouvoirs financiers à un grand nombre d'administrations indiennes suscitera inévitablement des problèmes. Cela ne veut pas dire qu'on doit faire marche arrière mais plutôt qu'il est nécessaire de bien préciser, dans l'éventuelle loi, les devoirs des responsables de la bande et les renseignements qu'il leur faut divulguer.

Les recommandations précises que je formule concernant la divulgation de renseignements financiers figurent dans la Partie C de la Section II du présent rapport.

7. Le maintien du rôle du gouvernement

Lorsque l'autonomie gouvernementale viendra, il sera important, je pense, que le Ministère sépare le rôle qu'il doit jouer à l'égard des bandes qui préféreront demeurer sous le régime actuel du rôle qu'il jouera alors à l'égard de celles qui se prévaudront de l'autonomie gouvernementale. Je doute que la loi actuelle puisse servir de moyen terme entre le nouveau régime et l'ancien. Elle reconnaît au Ministère des pouvoirs qui pourraient l'aider à préparer les bandes à l'autonomie gouvernementale mais, dans l'ensemble, la *Loi sur les Indiens* va à l'encontre de l'autonomie gouvernementale. Il vaut mieux façonner de nouveaux instruments pour le nouveau régime. L'autonomie gouvernementale demande une grande latitude qu'il ne faudrait pas restreindre en se contentant d'interpréter libéralement les dispositions existantes, car cela suscite le problème d'un excès de politiques pour une pénurie de lois, comme nous l'avons dit plus haut.

À l'égard des bandes qui assumeront une grande part d'autonomie, le Ministère pourra continuer à jouer un rôle utile dans divers domaines, par exemple la négociation de règlements, le contrôle des déboursés publics, la tenue et l'achèvement d'un registre fédéral des terres indiennes ainsi que l'administration des comptes en fiducie qui n'auront pas été transférés aux administrations indiennes. Au cas où les bandes qui choisissent l'autonomie gouvernementale préféreraient conserver l'actuel régime foncier avec responsabilité fiduciaire du gouvernement, le Ministère continuerait de toute évidence à jouer un certain rôle en matière de cession et de location des terres. À mesure que les bandes assumeraient une responsabilité plus grande en matière de décisions foncières, le rôle du Ministère diminuerait ou disparaîtrait.

La possibilité d'un règlement de certaines revendications autochtones et autres contre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux représente, pour beaucoup d'Indiens, l'occasion d'améliorer leur situation économique et sociale. Toutefois, il y a toujours le danger que les avantages acquis disparaisse facilement et donc, que l'argent versé et les terres cédées n'améliorent pas beaucoup la situation personnelle et sociale des Indiens du Canada. L'ouvrage de Thomas Berger, *A Village Journey*, sur les circonstances entourant la loi dite *Alaska Settlements Act*, donne matière à réfléchir. Il faut prendre soin d'établir la structure nécessaire pour protéger le capital et les actifs de la bande et garantir ainsi son avenir. Les responsables devraient aussi veiller à ce que les deniers et les terres servent à réaliser les désirs de l'ensemble de la bande plutôt que les objectifs artificiels qui auront pu être fixés pour elle. En pratique, il y a, à recevoir des montants importants et de grandes terres, lesquelles peuvent éventuellement être aliénées d'une façon ou d'une autre, des risques tels qu'il faut prévoir un système permettant de garantir à la génération actuelle et aux générations à venir des avantages aussi nombreux et aussi durables que possible.

Pour ce qui est de la politique à maintenir, je pense que le Ministère ne peut pas se permettre d'adopter un rôle trop passif dans l'administration des montants versés et des terres cédées aux Indiens. Tant que le Ministère n'aura pas négocié avec les Indiens de nouvelles structures pour la mise en place d'un régime de complète autonomie gouvernementale, il devrait continuer à assumer la responsabilité, en vertu de l'actuelle loi, des échecs attribuables à la négligence ou au manque d'attention.

Le personnel du Ministère est divisé sur la question de savoir dans quelle mesure il devrait céder ses responsabilités statutaires et traditionnelles aux conseils de bande et de tribu. Tant le Ministère que les groupes d'Indiens souffrent d'une divergence entre leurs objectifs. La plupart des groupes indiens voudraient assumer la responsabilité de leurs propres affaires mais, en même temps, comme ils espèrent tirer un gain économique de la responsabilité fiduciaire du Ministère, ils

aimeraient évidemment conserver le droit d'obtenir une indemnisation du Ministère. Sur le plan politique, il est délicat de reconnaître qu'une décision prise en toute connaissance de cause par la bande entraîne en même temps l'annulation de la responsabilité du Ministère à l'égard de cette décision. Beaucoup d'Indiens venus témoigner devant moi ont tergiversé sur cette question. Je ne les en blâme pas. Sur le plan politique, ils sont un peu coincés. En agissant de façon responsable et de bonne foi, le Ministère fera son devoir tant à l'égard de lui-même qu'à l'égard des bandes. Les bandes modernes qui ont des conseillers professionnels n'ont rien à voir avec celles d'autrefois où bien des gens ne savaient pas même écrire leur nom. Le Ministère doit continuer à se montrer très prudent dans le cas des bandes moins avancées mais ne doit pas s'inquiéter trop non plus de l'éventualité d'être poursuivi par les bandes qui sont désireuses et capables de prendre leurs propres décisions. Les tribunaux savent habituellement tenir compte de la réalité. L'exercice des pleins pouvoirs en matière de décisions est totalement incompatible avec une responsabilité résiduelle du Ministère.

Il s'agit là, évidemment, d'un conflit politique plutôt que juridique. Une chose est claire en tout cas. Toute tentative future de doter les Indiens des structures nécessaires à l'autonomie gouvernementale ne devrait pas, pour des raisons évidentes, affecter la responsabilité du Ministère, en vertu de la loi existante, d'accorder une indemnisation pour les torts passés. Une fois cela établi, je pense qu'il est inévitable que l'autonomie gouvernementale fera diminuer, sinon disparaître, la responsabilité financière du Ministère à l'égard des décisions prises par les groupes d'Indiens et qui se soldent par un échec financier. En assumant l'entière responsabilité de leurs décisions, les groupes d'Indiens seront appelés à décider dans quelle mesure ils sont prêts à prendre des risques.

Je pense que le gouvernement doit de toute évidence veiller à ce qu'il existe des structures pour garantir qu'aucune administration locale, qu'aucun particulier ne puisse mettre en péril l'avenir d'une bande en lui faisant courir des risques qui n'ont pas été examinés ou compris suffisamment par tous les intéressés. On m'a dit et redit que les Indiens voulaient diriger leurs affaires et leurs destinées. Ils devraient en avoir le droit. Mais la loi actuelle n'est pas particulièrement conçue pour donner ce résultat. J'ai déjà indiqué plus haut quelques mesures à prendre pour faire progresser l'autonomie gouvernementale. Il y aurait lieu, par exemple, d'apporter certaines modifications à la loi actuelle, bien que celle-ci soit largement critiquée et qu'on dise souvent qu'en la modifiant, l'autonomie gouvernementale sera retardée.

Cela pourrait en effet être le cas si on se contentait de modifications législatives. Mais avec la démarche globale que je propose, je pense qu'il serait possible de satisfaire les partisans du régime actuel et ceux d'une plus grande autonomie ou d'une autonomie entière. Nous pouvons améliorer les choses pour les esprits conservateurs et nous pouvons

ouvrir des perspectives pour les plus aventureux. Je n'ai pas tenu d'audiences à travers le pays mais j'avais donné à mes collaborateurs instruction d'étudier des cas et de solliciter des opinions en dehors de Westbank et même en dehors de la Colombie-Britannique. Il aurait été impossible de mener la présente enquête sans se former certaines opinions, sans en arriver à certaines conclusions. J'ai cru de mon devoir de les transmettre au gouvernement. J'ose espérer que plusieurs de ces recommandations seront mises en oeuvre pour le plus grand bien des Indiens du Canada.

ANNEXES

Annexe A

Terres et deniers dans la *Loi sur les Indiens* : Étude rétrospective de certaines dispositions

Aperçu

1. La *Loi sur les Indiens* : origine et historique
   - a) Avant la Confédération
     - Les Maritimes
     - Haut- et Bas-Canada
     - L'*Acte de Civilisation graduelle de 1857*
   - b) Les lois fédérales, 1867–1876
   - c) La *Loi des Indiens*, 1876–1951
     - L'*Acte des Sauvages* de 1876
     - L'*Acte relatif aux Sauvages* de 1880
     - L'*Acte de l'avancement des Sauvages de 1884*
     - L'*Acte concernant le Cens électoral de 1885*
     - Mesures législatives choisies, 1884–1946
   - d) Le Comité mixte spécial et la *Loi sur les Indiens* de 1951
   - e) Autres faits saillants
     - Le rapport Hawthorn
     - L'énoncé de principe de 1969
     - Les années 1970 et 1980
2. Les terres indiennes devant la *common law* et la *Loi sur les Indiens*
   - a) Le principe de la cession
     - i) Signification à l'origine
     - ii) La difficulté engendrée par la Confédération et l'affaire *St. Catharine's Milling and Lumber Co. v. The Queen in Right of Ontario (1888), 14 App. cas. 46* (C.P.)
     - iii) Certains articles de la Loi portant sur les cessions : Articles 2(1), 18(1) et 53(1) et articles 37, 38
       - Réserves et cessions
       - Cessions conditionnelles
     - iv) Lorsque le droit de propriété sous-jacent appartient à la Couronne fédérale : le cas de la Colombie-Britannique

Les traités de l'île de Vancouver antérieurs à la Confédération
La politique foncière coloniale après Douglas, 1864–1871
Les querelles fédérales-provinciales, 1871–1912
La convention McKenna-McBride de 1912
La zone du chemin de fer et le bloc de la rivière La Paix
La convention Scott-Cathcart de 1929
Le décret 1036

b) Titre collectif et établissement du droit individuel dans les terres de la réserve
   i) Les rapports entre l'émancipation et les droits de propriété individuels
   ii) Dispositions relatives à la possession de terres dans les réserves : les articles 20 à 29

c) L'administration et l'aliénation des terres de réserve et des terres cédées
   i) Pouvoirs du Ministre sur les terres cédées : article 53(1) de la présente loi
   ii) L'obligation de la cession et l'exception pour cause d'utilité publique : les articles 35 et 37 de la présente loi
   iii) L'exception des occupants particuliers : article 58(3) de la présente loi

3. Administration des deniers des Indiens
   a) Deniers provenant des cessions de terres
   b) Capital et revenu
   c) Prêts

Bibliographie choisie

Terres et deniers dans la *Loi sur les Indiens* : Étude rétrospective de certaines dispositions

1. La *Loi sur les Indiens* : origine et historique

La *Loi sur les Indiens* date de plus de 110 ans et renferme de nombreuses dispositions qui sont encore plus vieilles. Celles qui régissent les cessions, par exemple, tirent leur origine de la Proclamation royale de 1763 et leurs objectifs fondamentaux de protection et d'assimilation, bien qu'incompatibles à certains égards, se retrouvent dans diverses mesures législatives et divers traités antérieurs à la Confédération. Pendant la majeure partie de son existence, la Loi a fait l'objet de rafistolages constants et compliqués sur le plan technique, mais elle n'a été revue en profondeur et révisée qu'une seule fois entre 1946 et 1951. Cette refonte a donné une loi visant les mêmes objectifs que celles qui l'ont précédée et conservant plusieurs de leurs mêmes caractéristiques. Malgré la suppression de plusieurs articles que les autochtones jugeaient offensants, dont la plupart remontaient à la période 1884–1918, et l'attribution de pouvoirs plus vastes aux conseils de bande, la décision finale continuait d'appartenir au ministre ou au gouverneur en conseil. C'est encore le cas aujourd'hui.

Pour décrire la grande différence entre la loi de 1951 et les mesures législatives qu'elle a remplacées, on a dit que les pouvoirs du ministre étaient dorénavant réduits à ceux d'un surveillant qui détient un droit de veto (Tobias 1983 : 52). Il est également vrai qu'on a cessé de vouloir assimiler les autochtones par la force, tentatives qui s'étaient pour la plupart soldées par un échec, et qu'on a supprimé les dispositions autorisant le gouvernement à s'approprier des terres de réserve sans consentement. De plus, la loi actuelle autorise le gouverneur en conseil à accorder à une bande le droit d'exercer un contrôle, à des degrés divers, sur les terres de sa réserve (art. 60) et sur les deniers de revenu (art. 69) et, si elle a atteint «un haut degré d'avancement», à adopter aussi des statuts administratifs concernant les deniers. L'histoire de la *Loi sur les Indiens* est, sous maints aspects, celle de ce tiraillement entre l'indépendance et la tutelle, législateurs et Indiens étant souvent en profond désaccord sur la façon de réaliser l'indépendance.

a) Avant la Confédération

À quelques années près de la Confédération, la politique indienne est avant tout une responsabilité impériale et par conséquent, même après la création des assemblées législatives coloniales, peu de mesures législatives sont adoptées à l'égard des Indiens et de leurs terres. Dans

les Maritimes, le Haut-Canada et l'île de Vancouver, des traités sont conclus avec les Indiens, et même si ceux qui sont signés dans les Maritimes ne concèdent aucune terre, des réserves y sont mises de côté ainsi qu'au Québec où n'existe aucun traité. La raison en est que, dans la région de l'Atlantique et dans le Québec de cette époque, les rapports entre les Indiens et les Européens se sont établis longtemps avant qu'une colonisation poussée n'exerce ses pressions et, sans doute, on estime de part et d'autre qu'il y a suffisamment de terres pour tous. Quand vient le moment où cette conviction n'est plus vraie, les Indiens ont cessé d'être une force avec laquelle il faut compter.

Les Maritimes

Au début, les quelques rares lois coloniales visent la vente ou l'offre d'alcool aux Indiens ou la protection des terres dans les réserves de l'empiètement par des tiers. Cependant, vers le milieu du XIX[e] siècle, certaines lois se veulent un peu plus ambitieuses. En Nouvelle-Écosse, par exemple, l'assemblée législative adopte une «loi prévoyant l'éducation et l'établissement permanent des Indiens» (S.N.-É. 1841, chap. 16), en vertu de laquelle le commissaire des Affaires indiennes est chargé de superviser, de gérer et de protéger en général les réserves contre tout empiètement et aliénation et d'en conserver l'usage aux Indiens. Deux ans plus tard, le Nouveau-Brunswick adopte une loi semblable «afin de régir la gestion et l'aliénation des réserves indiennes dans cette province» (S.N.-B. 1844, chap. 47), qui permet de vendre les terres des réserves aux enchères publiques. Le consentement des Indiens n'est pas nécessaire et ces lois, dans leur forme modifiée, demeurent en vigueur jusqu'à leur remplacement par la première loi fédérale sur le sujet en 1868. Les rapports annuels du commissaire de la Nouvelle-Écosse révèlent que les droits des Indiens ne sont pas respectés au cours de cette période (Cumming and Mickenberg 1972 : 104).

Haut- et Bas-Canada

L'expérience vécue par le Haut-Canada va, cependant, exercer une influence fort déterminante sur la formulation des lois fédérales. Après la guerre de la Révolution américaine, une série de traités seront conclus avec les Indiens afin de leur céder des terres (voir paragraphe 2a), ci-après) en réponse d'abord à des préoccupations militaires et, par la suite, aux pressions exercées par la colonisation et le développement. Les points de vue exprimés par des groupes religieux et philanthropiques, le passage des Affaires indiennes d'une administration militaire à une administration civile en 1830 et les rapports de trois commissions royales d'enquête dans les années 1840 et 1850 témoignent également d'une période plus intense d'activité législative. Avant 1850, les lois habituelles sur l'alcool et le gibier mises à part, la seule loi coloniale digne de mention est celle adoptée en 1839 «afin de protéger les terres de la Couronne de cette province contre la violation du droit de

propriété et les actes préjudiciables» (S.U.C. 1839, chap. 15 [en anglais seulement]). Adoptée afin d'étoffer la politique impériale à l'égard des Indiens, elle prévoit également la nomination de commissaires des Indiens, mais «les sympathies de l'organisme chargé de son application vont davantage aux blancs qui l'enfreignent qu'aux Indiens,» et le pillage des terres indiennes qu'elle doit arrêter se poursuit (AINC 1975 : 30). À compter de 1850, les assemblées législatives interviennent davantage.

Cette année-là, deux lois sont adoptées qui constituent une partie importante de la «préhistoire» de la *Loi sur les Indiens*. «Un Acte pour mieux protéger les terres et les propriétés des sauvages dans le Bas-Canada» (S.P.C. 1850, chap. 42) nomme un commissaire chargé de gérer et d'aliéner les terres des Indiens et définit pour la première fois le terme *Indien*. Et un «Acte pour protéger les sauvages dans le Haut-Canada contre la fraude, et les propriétés qu'ils occupent ou dont ils ont la jouissance, contre tous empiètements et dommages» (S.P.C. 1850, chap. 74) accorde aux commissaires et aux surintendants des Indiens des pouvoirs de juge de paix afin d'imposer des sanctions à ceux qui violent la loi. Entre autres, elle soustrait également les Indiens aux jugements et à l'impôt.

L'Acte de Civilisation graduelle de 1857

C'est cependant en 1857 qu'est adoptée la mesure législative la plus importante de l'époque qui a précédé la Confédération, et elle traduit les transformations survenues au cours des trois dernières décennies. La politique antérieure d'isolement des Indiens dans des réserves éloignées s'étant révélé un échec, l'accent est mis sur l'assimilation des Indiens, ainsi que sur leur protection et leur «civilisation». Cet objectif sera atteint, d'une part, par l'adoption d'une politique préconisant des réserves plus petites situées plus près des agglomérations blanches et, d'autre part, d'une politique d'émancipation (c'est- à-dire qu'ils perdront leur statut d'Indien, mais n'acquerront pas le droit de vote). Si les lois de 1850 témoignent d'une participation accrue des législateurs locaux dans la politique indienne, l'«Acte pour encourager la Civilisation graduelle des Tribus sauvages en cette Province, et pour amender les Lois relatives aux Sauvages» (S.P.C. 1857, chap. 26) constitue une intervention encore plus importante de l'assemblée législative coloniale dans les affaires indiennes. Comme son titre l'indique, elle vise strictement à inciter à l'émancipation que ses promoteurs souhaitent encourager : tout Indien émancipé se verra allouer une terre de réserve et une somme «égale au principal de la part des rentes et autres revenus de la tribu qui revient à l'émancipé» (AINC 1975 : 33). Cette loi est ainsi décrite :

> [Traduction]
> Après avoir précisé dans le préambule qu'[elle] vise à encourager la civilisation des Indiens, à supprimer toutes les distinctions juridiques

> entre les Indiens et les autres Canadiens, à les intégrer entièrement à la société canadienne, la loi se poursuit en [...] affirmant qu'un Indien ne peut obtenir [tous] les droits et privilèges que lorsqu'il sait lire et écrire en français ou en anglais, qu'il n'a pas de dette et qu'il jouit d'une bonne réputation morale. S'il peut respecter ces critères, l'Indien a le droit de se voir attribuer [jusqu'à concurrence de 50 acres] de la terre de la réserve [...] puis d'obtenir l'émancipation. Par conséquent, la loi qui devait supprimer toutes les distinctions juridiques entre les Indiens et les Européens a en fait contribué à les créer. Elle fixe même des normes d'acceptation que bon nombre, sinon la plupart, des colons blancs ne pourraient respecter [...] (Tobias 1983 : 42–43)

La loi précise également qu'un Indien qui ne sait ni lire ni écrire, mais qui peut parler l'anglais ou le français, et qui respecte les autres critères peut être émancipé après avoir terminé avec satisfaction une période probatoire de trois ans.

Les législateurs ne sont pas les seuls à voir l'importance de cette loi. Plusieurs Indiens considèrent que les dispositions en matière d'émancipation visent directement à détruire le régime collectif foncier et les réserves de tribu. Une sorte de campagne d'opposition est lancée, dont un plan visant à en appeler au Prince de Galles. Selon un commentateur :

> [Traduction]
> Une position générale à l'égard des Indiens a vu le jour au cours des années 1860. Les conseils d'un bout à l'autre de la colonie demeuraient favorables au développement. Ils souhaitaient que l'éducation, l'agriculture et les ressources prennent de l'expansion, mais ne voulaient pas participer à un régime conçu, comme l'affirme une pétition des Oneidas, afin «de diviser notre peuple». La civilisation, qu'ils pourraient définir comme un regain de leur culture traditionnelle dans un contexte agricole, ils étaient prêts à l'accepter; ils refusaient par contre l'assimilation, soit l'abandon total de leur culture. La politique de civilisation, axée essentiellement sur l'émancipation, était vouée à s'échouer sur l'écueil du nationalisme des tribus. (Milloy 1983 :60).

C'est le refrain que l'on entend continuellement depuis l'*Acte de Civilisation graduelle* de 1857. Vers 1876, très peu d'Indiens ont demandé l'émancipation, et une seule demande a été acceptée. Pour une raison quelconque, la terre à laquelle ce requérant a droit en vertu de la loi ne lui est jamais accordée (Débats des Communes de 1876 : 1059–60). Et près de cent ans plus tard, lorsque le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration propose une seconde lecture du projet de loi de 1951 sur les Indiens, il se sent obligé, en raison des «nombreuses protestations des Indiens» au sujet des propos qu'il a tenus antérieurement, d'expliquer que par «rapprochement» il ne veut pas dire «assimilation» (Débats des Communes de 1951 : 1379). En 1969, la réaction des associations indiennes est encore plus véhémente devant une proposition d'Ottawa de

supprimer complètement le statut spécial des Indiens (voir le paragraphe (e), ci-après).

Un an après l'adoption de l'*Acte de Civilisation graduelle*, une commission spéciale constituée afin d'examiner ces questions approuve en principe la «destruction graduelle de l'organisation des tribus», mais elle s'oppose, dans ses recommandations, à l'adoption d'administrations municipales, étant donné ce qui était arrivé aux États-Unis. On procède plutôt, en 1859, à une codification des lois de 1850 et de 1857 qui deviennent l'«Acte concernant la civilisation et l'émancipation des Sauvages» (S.R.C. 1859, chap. 9) et l'année suivante, un «Acte relatif à l'administration des terres et des biens des sauvages» (S.P.C. 1860, chap. 151) désigne le commissaire des terres de la Couronne surintendant en chef des Affaires indiennes et formalise le mécanisme de cession. Il faudra attendre la Confédération pour que des modifications plus importantes soient apportées.

b) Les lois fédérales, 1867–1876

Un an après la Confédération, le secrétaire d'État est désigné surintendant des Affaires indiennes (S.C. 1868, chap. 42), et en 1869 un «Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages et à une meilleure administration des affaires des Sauvages» (S.C. 1869, chap. 6) prévoit une certaine forme d'administration municipale du genre auquel la Commission spéciale de 1858 s'est opposée dans ses recommandations. (Faute de mieux, les titres de ces lois antérieures semblent afficher un optimisme admirable, mais quelque peu déroutant, dans leur entêtement répété à faire «mieux».) Elle crée le pseudo-«régime d'élection triennal», qui exige l'élection des chefs pour des mandats de trois ans et autorise leur destitution par le gouverneur en cas de «malhonnêteté, intempérance ou immoralité». Le régime d'élection ne s'applique à une bande que si le gouverneur l'ordonne et la loi remplace par des dispositions nouvelles mais semblables les articles sur l'émancipation. Elle consigne également un pouvoir de régler un certain nombre de questions mineures par les «chefs de tribu réunis en conseil», sous réserve de confirmation par le gouverneur en conseil. Cependant, la loi de 1868 au sujet du Département du Secrétariat d'État conserve et accroît les pouvoirs beaucoup plus importants que détient le gouvernement sur les terres et les biens des Indiens.

L'*Acte d'émancipation graduelle* (1869) semble constituer l'acceptation par le nouveau gouvernement du Dominion de l'explication fournie par la Direction des Indiens à l'égard des raisons pour lesquelles l'émancipation n'a pas fonctionné. D'après la Direction, les dirigeants indiens traditionnels s'y sont opposés et ont exercé leur autorité afin de dissuader les autres de demander l'émancipation. Par conséquent, il faut remplacer graduellement ces dirigeants par un régime d'administration municipale contrôlé par un ministère (Milloy 1983 : 61–62). Ce modèle

est suivi dans la première *Loi* générale *sur les Indiens* adoptée en 1876, que justifie ainsi le sous-surintendant William Spragge en 1871 :

> Les lois édictées en 1868 et 1869 [...] avaient pour but d'amener la population sauvage à se mêler graduellement à la race blanche dans les affaires ordinaires de la vie, et de faciliter l'élection, pour une période limitée, de membres formant un conseil pour la gestion des affaires locales, afin que les hommes intelligents et instruits désignés comme chefs puissent représenter les adultes mâles de chaque bande dans la direction de leurs affaires intérieures [...] Par cette disposition légale, le système de l'irresponsabilité fait place à la responsabilité, et l'on a ainsi ouvert la voie à l'établissement de simples institutions municipales. (Extrait de Daugherty et Madill 1980 : 2)

En 1873, ces responsabilités sont davantage structurées. Un ministère de l'Intérieur est créé et le ministre devient, en vertu de son mandat, surintendant général des Affaires indiennes (S.C. 1873, chap. 4). La Direction des Indiens forme un Ministère distinct en 1880, quoique le ministre de l'Intérieur continue d'en présider la destinée, et ce jusqu'à ce qu'elle relève du ministre des Mines et des Ressources en 1936. Après quoi, elle fait partie des attributions du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en 1949, avant d'accéder à sa situation actuelle en 1966. Cependant, dans les années 1870, le ministère de l'Intérieur est l'endroit logique pour les Affaires indiennes étant donné que le gouvernement du Dominion a entrepris de conclure des traités avec les Indiens du Nord-Ouest afin de préparer la voie à la colonisation et à la mise en valeur. En 1874, le Parlement étend donc ses mesures législatives à l'égard des Indiens aux nouvelles provinces du Manitoba et de la Colombie-Britannique et, en fin de compte, aux Territoires du Nord-Ouest (S.C. 1874, chap. 21). C'est cette mesure qui entraîne la première codification de ces lois deux ans plus tard.

c) La Loi des Indiens, 1876–1951

L'Acte des Sauvages de 1876

Lorsqu'il dépose l'*Acte des Sauvages* à la Chambre des communes en 1876, David Laird, ministre de l'Intérieur et surintendant général des Affaires indiennes, déclare ce qui suit :

> Le principal but de ce projet, [...] c'est la refonte de toutes les lois fédérales et provinciales relatives aux Indiens. Nos statuts fédéraux renferment trois lois différentes, et de l'ancien Canada il reste des parties de lois encore en vigueur. Dans l'intérêt de notre population indienne, il convient de ne faire qu'une de toutes ces lois pour tout le pays. (Débats des Communes de 1876 : 351)

Comme cette citation le laisse entendre, la nouvelle *Loi sur les Indiens* (S.C. 1876, chap. 18) vise à consolider plutôt qu'à innover. Mais, par la même occasion, elle supprime les dispositions législatives distinctes qui existent alors entre les Indiens et leurs terres, modernise et réorganise les dispositions relatives aux cessions, à l'émancipation, à l'appartenance à une bande, au gouvernement local et à la possession de terres par des particuliers au moyen de billets de location transmissibles par voie de succession (à ce sujet, voir le paragraphe 2), ci- après). Cependant, les articles sur l'émancipation ne s'appliquent pas aux Indiens de l'Ouest «dont le degré d'avancement est moins élevé».

L'opposition aux formalités d'émancipation dans les lois de 1857 et de 1869 explique sans doute pourquoi la nouvelle loi exige le consentement de la bande à l'égard de telles demandes. Cette disposition soulève beaucoup de critiques à la Chambre des communes, mais le gouvernement résiste aux pressions visant à supprimer le consentement obligatoire en faisant ressortir qu'un régime inacceptable pour les Indiens n'est pas souhaitable et que la loi peut facilement être modifiée dans l'avenir (Débats des Communes de 1876 : 1057–61). La loi prévoit également l'émancipation de bandes entières si la majorité des membres le demandent, mais cette disposition, tout comme la formule d'émancipation en général, est peu utilisée (voir le sous-alinéa 2b)i), ci-après).

L'Acte relatif aux Sauvages de 1880

De légères modifications sont apportées à la loi en 1879 et, en 1880, elle fait l'objet d'une nouvelle refonte (S.C. 1880, chap. 28), surtout afin de réorganiser son administration en créant un ministère distinct chargé des Indiens et en ajoutant de nouveaux articles visant les difficultés qui prennent de l'ampleur dans l'Ouest. Les bisons sont disparus et plusieurs Indiens sont menacés de famine; l'agitation politique règne et les commerçants de whisky, aux dires des agents sur place, font des affaires d'or. Plusieurs des nouvelles modifications ont donc pour but de régir le commerce de l'alcool, la prostitution et «les autres vices». En somme, cependant, rares sont les changements importants. L'émancipation continue de se limiter aux Indiens qui vivent à l'est du lac Supérieur, mais on modifie les règles en matière d'élection afin que, dans les bandes où le gouverneur en conseil a mis en place le régime d'élection, les chefs «nommés à vie» par la coutume soient déchus de leurs pouvoirs s'ils ne sont pas également élus. La loi de 1876 permettait à ces chefs de conserver leurs pouvoirs jusqu'à leur décès ou leur démission, que le régime électoral ait ou non été adopté. Le régime commence à se durcir.

Vers 1880, seulement 57 des 90 000 Indiens environ sont émancipés, et ce chiffre comprend des enfants. Comme le fait remarquer un député, à ce rythme, il faudra environ 36 000 ans pour que les autres le soient (Débats des Communes de 1880 : 2038). La lenteur des progrès s'explique principalement par le fait que, pour les Indiens, l'émancipation signifie la perte de leurs terres et de leurs traditions, en échange de

bien peu de choses. Et d'après le Ministère, la plupart des Indiens ne sont pas prêts, de toute manière, à être émancipés. Cette situation amène certains critiques à mettre en doute la politique suivie au cours des 30 années antérieures, mais la plupart se demandent bien par quoi on pourrait la remplacer. Certains prônent «de faire disparaître les distinctions de races» et

> de donner au sauvage les droits et libertés que possèdent le blanc et de lui imposer les responsabilités qui s'attachent à ces prérogatives et privilèges [. . .] [U]ne loi calquée sur l'ancienne, comme celle qui nous est présentée actuellement, signifie que d'année en année, et pour un temps indéfini, le peuple aura à voter des centaines de mille piastres, et cela pour maintenir les sauvages dans l'état de dégradation dans lequel ils sont plongés actuellement. (Débats des Communes de 1880 : 2036)

Cependant, sir John A. Macdonald, qui, à titre de premier ministre et de ministre de l'Intérieur, a déposé le projet de loi est d'avis que, sans ce genre de protection, les Indiens pourraient bien «disparaître».

L'Acte de l'avancement des Sauvages de 1884

Cette année-là, le gouvernement conservateur dépose un projet de loi que M. Macdonald qualifie d'«expérimental». Il vise, dit-il, à habiliter

> les sauvages à faire, au moyen d'un conseil électif, ce que leurs chefs, par le statut de 1880, ont déjà le droit de faire. Quelques-unes des tribus ou bandes élisent déjà leurs chefs. Dans d'autres tribus, cette charge est héréditaire, et dans d'autres bandes, ces deux systèmes sont mêlés. Ce bill pourvoit à ce que dans les réserves plus considérables, où ils sont plus avancés en éducation, plus confiants en eux-mêmes, plus désireux d'assumer le pouvoir et de se gouverner eux-mêmes, les sauvages élisent leurs conseils à peu près comme le font les blancs dans les townships environnants. (Débats des Communes de 1884 : 574)

L'*Acte de l'avancement des Sauvages* (S.C. 1884, chap. 28) prévoit l'élection de conseillers de bande pour un mandat d'un an et donne aux conseils des pouvoirs importants pour adopter et faire respecter des règlements, dont le pouvoir de procéder à l'évaluation et à l'imposition des terres des Indiens émancipés et des terres détenues en vertu d'un billet de location. Il s'agit en fait de l'article 83 de la loi actuelle, au sujet des statuts administratifs concernant les deniers. L'*Acte de l'avancement* confère également au conseil de bande le pouvoir de lotir les terres de la réserve à des fins d'attribution. Cette disposition soulève des contestations étant donné qu'aucune ligne directrice n'a été établie :

> Une des plus grandes difficultés qui empêchent le sauvage de progresser et d'être en état d'exercer les devoirs du citoyen et de l'homme civilisé, se trouve dans la subdivision de ces réserves [. . .] Le

> sauvage intelligent acquerra par ses économies et son industrie, la possession de 100 à 200 acres de terre, tandis que d'autres perdront leur propriété. Ces sauvages économes forment la classe propre à exercer les devoirs de l'homme civilisé, et aussi répondent-ils : Nous ne voulons pas des privilèges du citoyen, qui signifieraient simplement le pouvoir de nous taxer et entraîneraient l'abandon de plus de la moitié des possessions que nous avons [...] [I]l faudrait une sauvegarde à l'effet que les droits acquis, légalement ou non, mais reconnus dans la réserve depuis nombre d'années, fussent protégés. Il ne serait pas prudent de confier à six hommes le pouvoir de modifier arbitrairement les limites de la réserve [...] (Débats des Communes de 1884 : 575–576)

M. Macdonald reconnait que le fait de permettre à des conseils de bande de lotir des réserves pourrait susciter des difficultés, mais soutient qu'il faut prendre ce risque si l'on veut amener les Indiens à apprendre le fonctionnement d'une administration municipale. On peut cependant douter que cela ait constitué un grand risque. Les règlements doivent être approuvés et confirmés par le surintendant général et la loi prévoit que les réunions du conseil seront présidées par l'agent local des Indiens. Lorsqu'on avance que c'est le conseiller en chef plutôt qu'un fonctionnaire de l'État qui devrait le faire, le sous-surintendant Vankoughnet répond en déclarant que cette suggestion aurait vraisemblablement «des résultats nuisibles» (cité dans AINC 1980 : 128).

La loi est loin d'être un succès retentissant. Pour qu'elle puisse être appliquée, il faut que la bande le demande et qu'un décret l'autorise, et il semble que ni les Indiens ni les fonctionnaires du Ministère ne débordent d'enthousiasme. En 1898, seulement quatre bandes en Colombie-Britannique, une en Ontario et une au Québec y sont assujetties, et pendant toute sa durée (c'est-à-dire jusqu'en 1951), elle ne régit que neuf bandes, tandis que 185 sont assujetties au régime triennal adopté en 1869. De plus, son application est souvent purement théorique (*Daugherty et Madill* 1980 : 95; Bartlett 1978 : 597). Le régime est intégré en 1906 à titre de partie II de la *Loi des Sauvages* comme telle, et constitue le fondement des articles 74 à 80 de la loi actuelle, qui est une fusion des deux régimes antérieurs. Les élections selon la coutume sont également permises et, de nos jours, environ 40 p. 100 des bandes indiennes choisissent leur conseil selon cette méthode plutôt que selon celle que prévoit la *Loi sur les Indiens*.

Le débat sur l'*Acte de l'avancement des Sauvages* ne se déroule pas sans moments amusants. Lorsqu'un député de l'opposition exprime son appui à l'égard d'une clause empêchant les ivrognes chroniques d'être élus au conseil, il propose que cette clause s'applique également aux blancs. Pourquoi, demande-t-il, devrions-nous, en tant que législateurs, avoir «une attitude plus moralisatrice envers nos amis indiens qu'envers nous-mêmes?» Parce que, de répondre M. Macdonald, cela «pourrait diminuer le nombre des députés de l'opposition» (Débats des Communes de 1884 : 577).

L'Acte concernant le Cens électoral de 1885

Cette loi occupe un court et insolite chapitre de l'histoire des lois canadiennes touchant les Indiens. De 1885 à 1898, les hommes adultes indiens de l'est du Canada, émancipés ou non en vertu de la *Loi sur les Indiens*, peuvent voter aux élections fédérales s'ils respectent les mêmes conditions, relativement assez anodines, que les blancs en matière de propriété. Le gouvernement Macdonald, qui ne veut plus d'élections fédérales régies par les lois provinciales, apporte ce changement lorsqu'il adopte la première loi fédérale concernant le cens électoral en 1885. On a laissé entendre, non sans motif peut-être, que le gouvernement s'attendait à ce que les Indiens votent pour lui, et le projet de loi présenté initialement vise tous les hommes indiens de plus de 21 ans. Cependant, le soulèvement dirigé par Riel éclate bientôt et rend cette loi inopportune sur le plan politique. En réponse à l'opposition qui demande si Poundmaker et Big Bear pourront ainsi aller directement «d'une séance de scalp aux bureaux de scrutin», M. Macdonald annonce son intention de modifier le projet de loi fin d'en exclure les Indiens du Manitoba, de la Colombie-Britannique, du Keewatin et des Territoires du Nord-Ouest (Smith 1987 : 5).

Les Libéraux sont d'avis que des hommes qui sont des pupilles de l'État et dépourvus de responsabilités civiles peuvent être indûment influencés et, par conséquent, qu'ils ne doivent pas avoir le droit de voter. Ayant repris le pouvoir en 1896, les Libéraux suppriment le droit de vote distinct au fédéral en 1898, et la situation redevient ce qu'elle était 13 ans auparavant. Le droit de voter au fédéral est rétabli en 1920 mais ne s'applique pas aux Indiens qui habitent habituellement dans une réserve.

Lorsque, en 1951, le droit de vote est à nouveau offert aux Indiens, il comporte des conditions. Certains Indiens avaient craint au cours des années 1880 que le droit de vote ne signifie l'assujettissement aux impôts, mais M. Macdonald leur avait donné l'assurance que tel ne serait pas le cas. Cependant, en 1951, ça l'est : la renonciation à l'exonération d'impôt forme une des conditions du vote (Bartlett 1985 : 583). Enfin, en 1960, les Indiens peuvent voter aux élections fédérales selon les mêmes conditions que les autres Canadiens, 11 ans après que la province de la Colombie-Britannique leur a accordé le droit de voter aux élections provinciales.

Mesures législatives choisies, 1884–1946

Trois tendances se dégagent de la période qui se situe entre le milieu des années 1880 et le milieu des années 1930. Premièrement, surtout au cours des premières années, on note des tentatives visant à réprimer par la loi certains aspects de la culture indienne qui semblent freiner leur essor : par exemple, la criminalisation du potlach et de la danse

Tamanawas en 1884 et de la danse du Soleil en 1885. Deuxièmement, une augmentation graduelle mais constante des pouvoirs discrétionnaires conférés au surintendant général, surtout au sujet des terres et des deniers des Indiens, afin «de surmonter l'hésitation apparemment croissante des conseils des bandes à faire ce que le Ministère considérait désirable» (AINC 1980 : 141). La troisième tendance, qui se rapproche davantage de la deuxième, peut se décrire comme l'effritement constant des réserves. Ce phénomène est provoqué par les encouragements visant à amener les Indiens à céder leurs terres, la suppression du consentement de la bande dans certains cas pour vendre, louer ou aménager la terre, et même l'expropriation pure et simple au moyen d'une loi. Voici quelques exemples : la somme que le gouverneur en conseil peut verser aux membres d'une bande qui cèdent leurs terres passe de 10 à 50 p. 100 (S.C. 1906, chap. 20, art. 1); les pressions visant à supprimer le consentement de la bande en vue de l'émancipation, auxquelles on avait résisté en 1876 l'emportent en 1884 (S.C. 1884, chap. 27, art. 16); et, en 1911, l'art. 49A autorisant le déménagement des réserves situées près des grands centres urbains sans qu'une cession soit nécessaire est ajouté à la loi (S.C. 1911, chap. 14, art. 2). Ces exemples, ainsi que d'autres, seront examinés plus en profondeur aux paragraphes 2) et 3), ci-après.

Bien sûr, il y a aussi d'autres changements. Les Indiens sont autorisés à léguer leurs terres en vertu de testaments, d'abord avec le consentement de la bande, puis sans celui-ci (S.C. 1884, chap. 27, art. 5; S.C. 1894, chap. 32, art. 1). On fait l'essai de l'émancipation obligatoire, d'abord en 1920 lorsque le sous-surintendant général Duncan Campbell Scott décide de «se débarrasser du problème des Indiens» et à nouveau en 1933, avec «de meilleures garanties» (AINC 1980 : 163, 171, 177). Et, avec une fréquence remarquable, d'autres rajustements sont apportés. Vers le milieu des années 1930, cependant, les années de rafistolage continuel de la loi prennent fin.

d) Le Comité mixte spécial et la Loi sur les Indiens de 1951

Après la Seconde Guerre mondiale, la population (par opposition aux fonctionnaires ou aux bureaucrates) commence à se préoccuper des Indiens comme elle ne l'a jamais fait auparavant, ou du moins pas depuis les années 1880. Ce phénomène entraîne la constitution d'un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes qui siège de 1946 à 1948. Le Comité fait enquête et présente un rapport sur l'administration des Indiens en général, mais il met surtout l'accent sur la situation socio-économique des Indiens et leur «avancement», à savoir les droits issus de traités, l'appartenance aux bandes, les impôts, l'émancipation, le droit de vote, l'empiètement sur les réserves et l'éducation. C'est la première fois qu'une tentative sérieuse dans ce sens est faite et c'est la première fois que les Indiens sont consultés de façon organisée.

Les audiences tenues en 1946 permettent d'entendre les fonctionnaires du ministère des Indiens et se préoccupent surtout de leurs difficultés : insuffisance de l'effectif et du budget, faiblesse des salaires, moral peu élevé, etc. Dans son premier rapport de cette année-là, le Comité recommande qu'«aucune décision touchant le bien-être des Indiens [. . .] ne soit prise sans le consentement de la bande», même si la loi sur laquelle ces débats finissent par déboucher ne reflète qu'imparfaitement ce principe adopté (Débats des Communes de 1946 : 5504). Le Comité recommande également que la compétence en matière de services aux Indiens soit remise aux provinces.

En 1947, c'est au tour des représentants d'un certain nombre de bandes et d'associations indiennes de se faire entendre, dont quelques-unes avaient également fait des représentations l'année précédente. L'accent porte davantage sur la *Loi sur les Indiens* elle-même au cours de ces audiences, mais surtout sur les principes généraux, par exemple, les droits issus de traités, l'émancipation et les pouvoirs du surintendant général. La plupart des recommandations formulées par le Comité visent l'administration du Ministère, mais elles invitent également le gouvernement, sans succès, à instituer une commission des revendications chargée de faire enquête au sujet des droits issus de traités et des autres droits.

En 1948, le Comité consacre la majeure partie de son temps à examiner des moyens de modifier la loi, mais la plus grande partie de ses travaux sur ce sujet se déroulent à huis clos et ne sont pas consignés au procès-verbal. En mai et en juin 1948, deux rapports sont déposés, un recommandant que les Indiens aient le droit de voter aux élections fédérales, l'autre que, «à quelques exceptions près, tous les articles de la loi soient abrogés ou modifiés». D'autres recommandations, qui à la fois respectent et dépassent les attributions fixées en 1946, sont formulées mais elles ne proposent pas de modifications précises. Le gouvernement rédige ensuite une nouvelle loi, le projet de loi 267, qu'il dépose, après avoir essuyé d'innombrables critiques sur le temps qu'il a pris, deux semaines avant la prorogation du Parlement en juin 1950.

Tant la teneur du projet de loi que le peu de temps alloué par le gouvernement à son étude souleva la colère des membres du Comité, de l'opposition et de la presse, sans compter celle des Indiens eux-mêmes. On réclame que le report du projet de loi à la prochaine session et un des membres du Comité ne peut cacher à la Chambre sa «vive» déception :

> Quand on songe qu'après tant d'efforts, notre récompense se réduit à cette chose méprisable que nous avons aujourd'hui devant nous, je me demande si je parviendrai à conserver ma confiance en l'humanité [. . .] J'ai consulté le bill : jusqu'ici, je n'y ai rien vu qui permette, à l'Indien, mieux que ne le faisait l'ancienne loi, de s'aider. (Débats des Communes de 1950 : 4064)

Au retrait du projet de loi 267 succède une conférence avec des représentants indiens avant le dépôt d'un deuxième projet l'année suivante. Après quelques délibérations, résumées aux pages 1394 à 1397 de l'appendice B des débats de la Chambre des communes de 1951, la Conférence accorde son approbation unanime à 103 des 124 articles du nouveau projet de loi (nº 79) et son approbation majoritaire à 15 autres. Quant aux six autres, dont deux portent sur l'imposition, le vote et l'émancipation, elles font l'objet d'une opposition unanime et les quatre autres, au sujet des spiritueux, reçoivent l'opposition de la majorité (Débats des Communes de 1951 : 1379).

Le projet de loi nº 79, soumis à un comité spécial en avril 1951, est adopté en mai. Ceux qui ont critiqué le projet de loi nº 267 sont en général satisfaits de la nouvelle loi. Les restrictions imposées à la culture indienne (le potlatch, etc.) sont supprimées et plusieurs des pouvoirs extraordinaires d'intervention dans les réserves qui s'étaient «infiltrés» dans l'ancienne loi au fil des ans ont disparu. L'*Acte de l'avancement des Sauvages* (partie II de la codification de 1906) est intégré dans la partie portant sur le gouvernement local de la nouvelle loi et les pouvoirs du conseil qui y sont prévus sont accordés en conséquence aux conseils aux termes de la loi de 1951 (AINC 1980 : 217). Cependant, le gouverneur en conseil et le surintendant général conservent encore des pouvoirs considérables. Ainsi, le gouverneur peut exempter une bande, un Indien ou des terres indiennes de l'application de la plupart des articles de la loi (art. 4(2)). Les propositions visant à faire modifier ces pouvoirs afin de les assujettir au consentement de la bande ont échoué (Débats des Communes de 1951 : 1385, 1564, 1569, 3178–81).

e) Autres faits subséquents

Selon un historien de la politique canadienne à l'égard des Indiens, la loi de 1951 ne renonce pas à l'objectif d'une assimilation rapide, seulement aux moyens adoptés auparavant pour l'atteindre. Lorsqu'on s'est rendu compte que la nouvelle loi ne la favorise pas davantage que les lois antérieures, on chercha des solutions de rechange (Tobias 1983 : 53). Qu'il s'agisse ou non d'une évaluation exacte de la situation, certaines de ces solutions méritent qu'on s'y attarde quelque peu.

Le rapport Hawthorn

Même si l'article 141 de la *Loi des Indiens* de 1927, qui interdit la levée de fonds et le recours à des conseils juridiques dans le but de faire des revendications foncières, ne figure plus dans la loi en 1951, le gouvernement libéral refuse d'instituer une commission des revendications comme le recommandait le Comité spécial. Lorsque, en 1959–1961, un deuxième comité mixte formule une recommandation semblable, le gouvernement conservateur adopte la proposition mais il

est renversé avant de pouvoir déposer le projet de loi nécessaire. La nouvelle administration libérale présente une version modifiée de la proposition antérieure, mais celle-ci est également écartée, en raison, cette fois, des élections fédérales de 1965.

Vers la même époque, M. H.B. Hawthorn, qui avait rédigé un rapport sur les Indiens de la Colombie-Britannique durant les années 1950, est invité à mener une autre étude qui aboutit à la publication en 1966–1967 d'un rapport en deux parties intitulé «Étude sur les Indiens contemporains du Canada». Le rapport ne porte pas directement sur des modifications à la loi, mais sur la «situation économique, éducative et sociale» des Indiens. Il décrit les Indiens comme des «citoyens avantagés» et met l'accent sur la responsabilité fédérale en matière d'affaires indiennes. Bien que les services soient graduellement cédés aux provinces suite aux recommandations du comité spécial formé en 1946, une mise en garde s'impose en raison du manque de connaissances spécialisées des provinces sur le plan professionnel et administratif dans ce domaine :

> L'idée selon laquelle les Indiens ne sont pas des citoyens provinciaux à part entière à cause de leur statut particulier [face au] gouvernement fédéral [. . .], se transpose facilement pour devenir l'argument voulant que s'ils désirent que le gouvernement provincial leur accorde le même traitement qu'aux autres citoyens, il leur faudra renoncer aux privilèges dont ils jouissent en vertu d'un traité ou de la Loi sur les Indiens. Les hauts fonctionnaires ainsi que les politiciens provinciaux exposent une philosophie à tendance assimilatrice plutôt que protectrice à l'égard des Indiens, plus que ne le fait le gouvernement fédéral. Les provinces sont généralement antipathiques à l'égard des réserves. Les Indiens, nous a-t-on dit à maintes reprises, ne peuvent être avantagés de toutes les façons et garder leurs privilèges spéciaux tout en profitant des mêmes avantages que les autres citoyens de la province. (Partie I, chap. XVII)

L'énoncé de principe de 1969

Quelle n'est donc la surprise quand, quelques années plus tard, le gouvernement libéral dépose son Livre blanc sur la politique indienne. Il y propose de dissoudre la Direction des affaires indiennes dans un laps de cinq ans, d'abroger la *Loi sur les Indiens*, de rejeter, comme étant rétrogrades, les revendications foncières et les traités et de dispenser des services aux Indiens par l'entremise des organismes provinciaux réguliers. Il fait fi de «l'esprit et de l'intention» du rapport Hawthorn et soulève une réaction de révolte chez les groupes indiens. Conjugué à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Calder* c. *P.G.C.-C.*, [1973] R.C.S. 313, il marque un tournant important dans l'histoire des Indiens du Canada.

Le Livre brun des Indiens de la Colombie-Britannique, le Livre rouge de l'Alberta, et le «Wahbung» du Manitoba protestent tous contre ce document (Daugherty et Madill 1980 : 195). Comme l'affirment les chefs indiens de l'Alberta dans leur Livre rouge, ils souhaitent une révision de la loi, non pas une abrogation, ainsi que la confirmation et l'implantation de leur statut spécial. «Le seul moyen pour nous de conserver notre culture est de demeurer des Indiens. Pour sauvegarder notre culture, il importe de conserver notre statut, nos droits, nos terres et nos traditions. Nos traités forment les assises de nos droits» (tiré de Bartlett 1978 : 589). Bien sûr, les Indiens n'ont pas tous conclu des traités et ils ne sont pas tous d'accord. Cependant, la politique projetée est retirée.

Les années 1970 et 1980

Par la suite, la *Loi sur les Indiens* cède le pas aux revendications foncières, aux traités, à l'autonomie gouvernementale et à l'autodétermination des autochtones. C'est là un virage important face à la politique annoncée en 1969. La Convention de la Baie-James, l'affaire *Calder* et la nouvelle politique fédérale relative aux revendications des autochtones qui en découle en témoignent tous, ainsi que les travaux soutenus visant à inscrire les droits des autochtones dans la Constitution. En 1981, le gouvernement fédéral annonce qu'il «réaffirme» le processus des revendications globales des autochtones entamé en 1973 dans un ouvrage intitulé «En toute justice : une politique des revendications des autochtones», qui fait l'objet d'une étude en profondeur, quelques années plus tard, par le Groupe d'étude de la politique des revendications globales. Dans son rapport publié en 1985 et intitulé «Traités en vigueur : ententes durables», ce dernier organisme souligne les lacunes de la politique antérieure sous maints aspects. Le document propose des modifications importantes afin d'éviter le recours aux tribunaux auquel l'échec de la politique existante aurait abouti, dont la négociation d'ententes qui n'entraînent pas l'extinction du titre indien. La *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* et les modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens* au sujet de l'appartenance à une bande, s'inscrivent dans cette tendance, controversée il faut l'avouer, et ces dernières représentent une des très rares occasions où la Loi de 1951 a été modifiée au cours des trente dernières années.

2. Les terres indiennes devant la *common law* et la *Loi sur les Indiens*

Aux termes de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle* de 1867, les «Indiens et les terres réservées aux Indiens» relèvent du Parlement du Canada. Avant la première *Loi fédérale sur les Indiens* adoptée en 1876, le fait que cet article attribue la compétence législative à l'égard «non pas d'un mais de deux sujets» (Lysyk 1967 : 514) est évident : les Indiens et les terres des Indiens ont tendance à faire l'objet de lois

distinctes. Cette situation se transforme en 1876, et même si la raison première vise simplement à codifier des lois disparates datant du Dominion et d'avant la Confédération à un moment où le Parlement élargit sa compétence sur des provinces et des territoires nouvellement acquis (Débats des Communes de 1876 : 351), cette transformation traduit également une consolidation au chapitre des idées. Depuis au moins 1830, lorsque les affaires indiennes passent des mains des militaires à celles des civils, l'importance cruciale des terres indiennes pour la nouvelle politique de «protection, de civilisation et d'assimilation» des Indiens avait été reconnue (Tobias 1983 : 39), tant comme moyen de les soustraire aux influences corruptrices que de les former aux valeurs foncières de la culture européenne. Les groupes philanthropiques et religieux exercent une influence particulière à ce chapitre. Mais les terres indiennes sont également importantes parce que, au fur et à mesure qu'on avance dans le siècle, des pressions de plus en plus grandes s'exercent sur les gouvernements pour que davantage de ces terres soient ouvertes à la colonisation et à la mise en valeur. Les autorités impériales le savent et, en conformité des pratiques impériales ayant cours à l'époque, conservent la responsabilité à l'égard des Indiens malgré l'installation d'un gouvernement responsable dans les deux Canadas. Toutefois, vers les années 1850, ne voulant plus en assumer les frais, elles cherchent à s'en défaire (British Parliamentary Papers 1856 : 247). Par conséquent, en 1860, la responsabilité du ministère des Indiens est cédée au gouvernement du Canada, geste que plusieurs Indiens qualifient d'abandon pur et simple aux mains des «spéculateurs» (Milloy 1983 : 60).

Dans sa présentation de l'*Acte de 1880 relatif aux Sauvages*, sir John A. Macdonald fait allusion à ces deux tendances dans sa réponse au député de South Brant qui affirme que la politique du gouvernement, au lieu d'améliorer et d'assimiler les Indiens, ne fait simplement que resserrer davantage le carcan. Laissant entendre que les opinions émises par son opposant sont bassement politiques, il déclare ce qui suit :

> Il est une chose qu'il ne faut pas se dissimuler, c'est que partout où il existe un établissement sauvage, les blancs demeurant dans les environs [...] ont hâte de se défaire des peaux rouges, considérant, peut- être avec raison, qu'ils retardent le progrès de la localité, et que le plus tôt qu'ils seront affranchis ou privés de leurs terres, et forcés de subvenir à leurs besoins, sera le meilleur. Si les sauvages venaient à disparaître du continent, la question qui les concerne cesserait naturellement d'exister. Mais nous devons nous rappeler qu'ils sont les premiers propriétaires du sol dont ils ont été dépouillés par la convoitise et l'ambition de nos ancêtres [...] (Débats des Communes de 1880 : 2037).

Les tiraillements entre la protection et «la civilisation» de l'Indien, surtout entre la protection de sa terre et sa mise en valeur, se retrouvent dans l'historique de certaines des dispositions au sujet i) des cessions, ii) du droit de propriété individuel aux terres de réserve, et iii) de la location et de l'octroi des terres de réserve, sans qu'il y ait cession. Nous examinerons ces sujets à tour de rôle.

a) Le principe de la cession

i) Signification à l'origine

En Amérique du Nord, les autorités impériales, qui toutes ont eu à transiger avec les peuples autochtones, se sont conduites à la fois de la même façon et différemment, selon leurs traditions administratives propres et les situations qu'elles vivaient. Les Français, par exemple, ne semblent reconnaître aucune forme de titre indien; bien que des terres soient réservées aux Indiens, aucune ne leur est «cédée» (Stanley 1983 : 4). Sauf à des fins militaires et pour le commerce des fourrures, les rapports avec les Indiens relèvent davantage de l'Église que de l'État et c'est ce qui explique en grande partie les mesures prises relativement aux «réserves spéciales» aux termes des lois sur les Indiens adoptées depuis la Confédération jusqu'à nos jours : de telles réserves se trouvent surtout dans le sud du Québec où elles sont consenties à des ordres religieux catholiques (Morse 1985 :510).

D'autre part, les Anglais font une entrée assez tardive dans ce qui constitue actuellement le Canada et l'importance de leurs alliés indiens dans leurs guerres contre les Français et, plus tard, les Américains, a une très forte influence sur la politique qu'ils adoptent à l'égard des autochtones. À la fin du XVII[e] siècle, dans les colonies américaines, un «embryon» de ministère des Indiens est créé et cet organisme reçoit des assises plus solides en 1755 avec la nomination de deux surintendants qui relèvent du commandant militaire britannique en Amérique du Nord. Au cours de la guerre de Sept Ans et immédiatement après, les Anglais promettent à leurs alliés indiens de protéger leurs terres et cette promesse est consignée dans les Proclamations royales de 1761 et de 1763 (Hinge, vol. I : 1–7).

La Proclamation royale de 1763 constitue de beaucoup le document le plus important; elle est décrite comme la «grande Charte des Indiens». Elle trace les grandes lignes de la politique britannique à l'égard des Indiens en Amérique du Nord pour des années à venir. Longtemps considérée comme le document d'origine du titre de propriété indien qui est l'objet des cessions de terres, elle est plutôt devenue, pour les tribunaux canadiens, le reflet de l'évolution de la politique de la *common law* : *Guerin et autres* c. *La Reine et the National Indian Brotherhood*, [1984] 6 W.W.R. 481 (C.S.C.), selon l'interprétation donnée par le juge Dickson de la décision rendue antérieurement par le tribunal dans l'affaire *Calder* c. *P.G.C.-B.*, [1973] R.C.S. 313. La Proclamation royale constitue une preuve éloquente de l'importance que revêtent les Indiens, surtout la Ligue iroquoise, pour les Anglais au XVIII[e] siècle et au début du XIX[e]. Elle vise entre autres à protéger le territoire des Indiens, où les Européens ne peuvent aller sans un permis, et les terres qui ne peuvent être colonisées à moins qu'elles soient cédées au cours d'une assemblée générale à un représentant autorisé de la

couronne britannique. Ces mesures protectrices ont résisté à l'*Acte de Québec* de 1774 qui a supprimé du territoire indien les terres sises au nord de l'Ohio. L'affaire du *Procureur général de l'Ontario* c. *Bear Island Foundation et autres* (1984) 49 O.R. 353 à 376, et les articles 37 à 41 de l'actuelle *Loi sur les Indiens* continuent d'exprimer à la fois des politiques et des méthodes qui furent formulées explicitement pour la première fois en 1763.

Cependant, à la fin de la guerre de la Révolution américaine, les Anglais abandonnent leurs revendications à l'égard de la plupart des terres de leurs alliés indiens sans les consulter et ils se trouvent bientôt à la recherche de terres en Amérique du Nord britannique à la fois pour les Indiens et pour les Loyalistes. La Proclamation envisageait l'achat de terres par la Couronne auprès des Indiens «disposés à s'en défaire», et par conséquent, tous les efforts sont déployés pour les amener à «ces dispositions». De 1781 à 1836, 23 ventes de terres sont conclues avec les Mississaugas, les Chippewas, les Outaouais, les Potawatomis et d'autres tribus du Haut-Canada (Stanley 1983 : 8–9). De plus en plus vulnérables après la fin de la guerre de 1812 en raison de l'épuisement de leur territoire de chasse et en raison de la perte de leur importance comme alliés militaires, les Indiens ne forment plus une force avec laquelle il faut compter (Surtees 1983 : 65). Une politique visant à se concilier leurs faveurs au moyen de concessions cède donc le pas à une politique visant à obtenir leurs terres et à les intégrer à la société anglaise, si jamais certains d'entre eux réussissent à échapper à l'extinction que bien des blancs jugent inévitable.

Avant la Confédération, la situation varie cependant d'une colonie à l'autre. Au Bas-Canada, la colonisation s'est en grande partie terminée sous le régime français et, dans les colonies de l'Atlantique, ni les Français ni les Anglais ne semblent avoir négocié de cessions de terres, même après 1763. Dans l'Ouest, à l'exception peut-être du traité de Selkirk en 1817, la colonisation est insuffisante pour même soulever la question, jusqu'à l'établissement de colonies à la rivière Rouge, dans l'île de Vancouver et en Colombie-Britannique. Mais, dans le Haut-Canada, les cessions s'accomplissent selon les procédures établies et les traités et les ententes foncières qui y sont signés constituent d'importants précédents pour les traités fédéraux numérotés, négociés après la Confédération.

En droit canadien, un traité conclu avec des Indiens, du moins aux fins de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, «est une entente *sui generis* qui ne s'établit ni ne prend fin selon les règles de droit international» (*Simon* c. *La Reine* (1985), 23 C.C.C.(3d) 238 (C.S.C.) à la p. 252). Autre caractéristique d'égale importance, il «comprend tous les engagements pris par des personnes détenant des pouvoirs que peut inclure l'expression 'la parole de l'homme blanc'» (*la Reine* c. *White et Bob* (1965), 50 D.L.R.(2d) 613 (C.A.C.-B.) par le juge d'appel Norris aux p. 648 et 649, confirmé par (1966), 52 D.L.R.(2d) 481). À

l'exception des provinces maritimes, la plupart des traités conclus avec les Indiens, quel que soit leur libellé, comportent cependant la cession de terres et n'y échappent pas ceux du Haut-Canada.

Au début, ces traités offrent un paiement unique et ponctuel. Cependant, après la guerre de 1812, les Lords du Trésor décident que les frais d'achat de terrain dans le Haut-Canada doivent être assumés sur le plan local :

> [Traduction]
> Afin d'obtenir les revenus nécessaires à cette fin, le lieutenant-gouverneur Maitland propose de vendre aux enchères publiques une partie des terres des Indiens. Les acheteurs seraient tenus de verser 10 p. 100 du prix à titre de dépôt et de grever le solde d'une hypothèque. Cependant, tant qu'ils paieront l'intérêt annuel, le principal ne serait pas exigé. Le revenu annuel tiré des intérêts pourrait ensuite servir à rembourser à perpétuité les Indiens qui ont vendu leurs terres. (Surtees 1983 : 69–70)

Ainsi, les autorités cessent d'avoir recours exclusivement aux sommes forfaitaires et optent pour les versements périodiques ou «les sommes payables en vertu d'un traité» et, à compter de 1818, cette façon de procéder fait partie des négociations.

Les traités Robinson-Supérieur et Robinson-Huron signés en 1850 revêtent une importance toute particulière. Désignés par le nom de celui qui les a négociés, ces traités entraînent l'extinction du titre autochtone sur de vastes étendues de terres indiennes et donnent le ton aux transactions à venir. Comme le prévoit la Proclamation royale, les traités se négocient à une «rencontre ou assemblée publique» où les terres sont cédées à un représentant de la Couronne. Des terres sont mises de côté aux fins des réserves et inscrites dans une annexe, et l'Indien s'engage à ne pas «vendre, louer ou aliéner de quelque autre manière toute partie des réserves sans le consentement du surintendant général des Affaires indiennes [. . .] (ou), à quelque moment que ce soit, nuire ou interdire à quiconque de s'adonner à la prospection ou à la recherche de minéraux ou d'autres productions valables dans l'une quelconque des parties du territoire [. . .] cédé à Sa Majesté». En plus des réserves, les Indiens touchent une somme forfaitaire et reçoivent la promesse de versements périodiques et du maintien de leurs droits de chasse et de pêche sur le territoire cédé, «à l'exception seulement des parties [. . .] qui peuvent, à l'occasion, être vendues ou louées à des particuliers ou à des sociétés [. . .] et occupés par eux avec le consentement du gouvernement provincial».

Par conséquent, le mot «cession» signifie à l'origine la vente de terres que les Indiens avaient occupées ou utilisées depuis toujours et l'extinction de leur droit d'occupation, mais pas nécessairement de leurs droits de chasse et de pêche. Les terres ne peuvent être cédées qu'à la Couronne qui, après la cession, en détient le titre de plein droit. Cette

situation n'est pas très claire, cependant, en raison à la fois du partage des pouvoirs suite à la Confédération et de la nécessité de gérer des terres réservées, en raison de traités, «à l'usage et au profit» des Indiens qui les occupent.

ii) La difficulté engendrée par la Confédération et l'affaire St. Catharines Milling and Lumber Co. v. The Queen in Right of Ontario (1888), 14 App. Cas. 46 (C.P.)

Immédiatement après la Confédération, la formule utilisée dans les traités Robinson en vue de la cession des terres «réservées à l'usage des Indiens» est énoncée de façon plus détaillée aux articles 8 à 10 d'«un Acte pourvoyant à l'organisation du Département du Secrétaire d'État du Canada, ainsi qu'à l'administration des Terres des Sauvages et de l'Ordonnance», S.C. 1868, chap. 42. L'Acte prévoit que, pour être valide, une cession doit être consentie par une majorité de chefs à une assemblée publique tenue en présence du secrétaire d'État ou de son représentant dûment autorisé, et la cession doit être attestée sous serment devant un juge. C'est, en somme, la formule prévue dans la Proclamation royale de 1763, modifiée de manière à s'appliquer aux terres déjà réservées aux Indiens en raison de traités ou d'autres ententes. Elle est maintenue dans les lois qui suivent y compris, quoique sous une formule modifiée, l'article 39 de l'actuelle *Loi sur les Indiens*.

Dans l'Ouest, cependant, la conclusion de traités n'en est qu'à ses débuts et, de 1871 à 1877, le gouvernement fédéral négocie sept traités numérotés avec des Indiens de l'Ouest dans lesquels ces derniers cèdent leurs terres en échange de réserves, de versements annuels, de droits de chasse et de pêche et d'autres avantages divers de moindre importance. Contrairement aux traités Robinson, les réserves ne sont pas confirmées au moment de la signature du traité; la Couronne s'engage plutôt à les confirmer ultérieurement, c'est-à-dire à les rétrocéder aux Indiens après les avoir fait arpenter. Ce changement est d'importance car il signifie que ces réserves se composent de terres cédées en vertu de traités et que le titre indien à leur égard est éteint. Cette situation crée une certaine confusion au début des années 1880 (voir le paragraphe iii) ci-après), et alimente les préoccupations de plusieurs Indiens de nos jours (Traités en vigueur 1985 : 43–45).

Un de ces traités numérotés, le traité n° 3 signé avec les Ojibwas en 1873, devient le fondement de la position du gouvernement fédéral dans l'affaire St. Catharines. Invoquant la cession par les Indiens, le gouvernement fédéral réclame le droit de délivrer des permis fédéraux de coupe dans la région. Quand il est établi par la suite que ces terres se trouvent dans la province de l'Ontario, la validité de ces permis est mise en doute. Par conséquent, pour obtenir gain de cause, le gouvernement fédéral devient le propriétaire à leur place. Toutefois, le Conseil privé

jugea que la Couronne ne s'est jamais départie de son droit de propriété dans les terres et que seul le droit d'occupation par les Indiens, «un droit personnel et usufructuaire», avait été cédé et éteint par le traité. Parce que les terres se trouvent en Ontario et parce que l'interprétation de l'article 109 de l'AANB confère à la province le droit de bénéficiaire dans de telles terres de la Couronne, le fédéral n'a pas le pouvoir de délivrer des permis. Une fois éteint le titre indien, qui constitue un «intérêt autre que ceux que peut avoir la province» aux termes de l'article 109, le titre de plein bénéficiaire est dévolu à la Couronne aux droits de la province.

Cette situation cause un certain problème constitutionnel au gouvernement fédéral, puisqu'il est chargé des Indiens et des terres réservées aux Indiens. Si, après cession au fédéral d'une terre située dans une province, le droit de plein bénéficiaire sur cette terre est dévolu à la Couronne aux droits de la province, comment le fédéral peut-il créer des réserves après une telle cession ou aliéner par la suite des terres de réserve cédées en vertu de la *Loi sur les Indiens*? Après cession, l'aliénation des terres devient la prérogative de la province, non pas du fédéral. Le Conseil privé, dans l'affaire *Ontario Mining Company* v. *Seybold*, [1903] A.C. 73, fait allusion à ces difficultés dans un cas où certaines terres cédées en vertu du Traité n° 3 sont désignées comme une réserve et rétrocédées en vue d'une vente aux termes de l'*Acte de 1880 relatif aux Sauvages*. En se prononçant contre la vente subséquente des terres par le fédéral, lord Davey rappelle à Ottawa cette distinction, laissant entendre que la nature de la Constitution canadienne exige la collaboration d'Ottawa et des provinces dans ces questions :

> [Traduction]
> [La plaidoirie de l'avocat des appelants] ne tient pas compte de l'effet de la cession de 1873 exposé dans [l'affaire St. Catharines Milling] [...] Supposons que le gouvernement de la province, prenant avantage de la cession de 1873, en arrive au moins à un engagement honorable de respecter les conditions sur la foi desquelles la cession a été exécutée, et, par conséquent, à souscrire aux intentions du gouvernement fédéral de s'approprier certaines parties indéterminées de terres cédées à titre de réserves indiennes. Il en résulte que le choix et l'emplacement des terres que l'on veut s'approprier doivent être faits avec le concours des deux gouvernements. (82–83)

Dans l'affaire Seybold, le Conseil privé décrit sa décision en faveur de la province comme «un corollaire» de sa décision antérieure dans l'affaire St. Catharines Milling et, quelque 20 années plus tard, on aboutit à peu près à la même conclusion dans l'affaire du *procureur général du Québec* et *Star Chrome Mining* c. *procureur général du Canada*, [1921] A.C. 401. La difficulté réside dans le fait que lorsque les Indiens cèdent des terres qu'ils occupent ou utilisent aux termes de la *common law* ou en vertu de la Proclamation royale, ils le font invariablement à la

condition qu'une partie de la terre soit réservée à leur usage et profit permanents. Qui plus est, le juge Street de la Cour divisionnaire de l'Ontario résume de façon encore plus succincte le problème dans l'affaire Seybold quand il précise qu'il serait injuste de la part de la province de faire fi des conditions de la cession, même si elle n'y est pas légalement tenue.

Ces arrêts ont pour conséquence première «de gêner l'établissement de réserves par le gouvernement fédéral et de prévenir la cession de telles terres au profit des Indiens» (Morse 1985 : 487). Manifestement, les deux paliers de gouvernement doivent donc arriver à s'entendre de quelque manière au sujet des réserves indiennes, et c'est ce qui se produit en fait, sauf au Québec. Des ententes sont conclues avec l'Ontario en 1891, 1894, 1905, 1923 et 1924, avec les provinces des Prairies en 1930, avec les provinces de l'Atlantique en 1958–1959, et avec la Colombie-Britannique en 1912. Cette dernière province donne particulièrement du fil à retordre, cependant, et la situation ne s'y règle finalement qu'en 1938 (voir paragraphe iv) ci-après).

iii) Articles de loi portant sur les cessions : Articles 2(1), 18(1) et 53(1) et articles 37, 38 et 53(1)

Aujourd'hui, les dispositions les plus pertinentes sont l'article 2(1), qui définit la «réserve» et les «terres cédées»; l'article 18(1), qui prévoit que des réserves sont détenues «à l'usage et au profit» des bandes indiennes auxquelles elles ont été allouées; l'article 37, qui prévoit que les terres de réserve ne doivent être vendues ni louées que si elles ont été cédées, sauf disposition contraire de la loi; l'article 38, qui qualifie les cessions d'«absolues ou restreintes, conditionnelles ou sans condition»; et l'article 53(1), qui confère au ministre l'administration et l'aliénation des terres cédées. L'article 35, qui permet l'expropriation de terres de réserve dans certains cas ou l'usage à des fins publiques, et l'article 58(3), qui permet au ministre de louer les terres non-cédées d'un Indien particulier à sa demande, seront plutôt examinés aux rubriques b) et c), ci-après. Avec le temps, les retombées de l'affaire St. Catharines Milling et des autres affaires mentionnées ci-dessus semblent avoir eu pour effet non seulement d'exiger la collaboration du fédéral et des provinces pour délimiter les terres des réserves, dont le titre appartient à la Couronne provinciale, mais également de souligner l'ambiguïté latente de ces dispositions et de celles qui les ont précédées.

Réserves et cessions

L'article 3(6) de l'*Acte des Sauvages* de 1876 définit ainsi une réserve : «toute étendue [...] de terres mises à part par traité ou autrement, pour l'usage ou le bénéfice d'une bande particulière de Sauvages, [...] dont le titre légal restera à la Couronne mais qui ne lui sont pas transportées [...]» Le texte ne précise pas de quelle Couronne

il s'agit, mais la dernière phrase vise probablement à reconnaître que les terres de réserve mises à part par traité sont des terres dont le titre autochtone ne figure pas dans la cession exécutée par le traité, comme ce fut le cas dans les traités Robinson de 1850. La Loi de 1876 ne définit pas les «terres cédées», mais l'article 3(8) donne la définition suivante des «terres indiennes» : «[. . .] toute réserve ou partie de réserve qui a été transportée par cession à la Couronne». L'article 29 prévoit «la gestion, l'affermage et la vente de ces terres de la façon dont le gouverneur en conseil peut le prescrire.»

Cependant, la Loi, codifiée à nouveau en 1880 sans altérer ces définitions, est modifiée en 1882 par la suppression, à l'article 3(6), de l'expression «mais qui ne lui sont pas transportées» et son remplacement par les mots «mais qui fait encore partie de la réserve» (S.C. 1882, chap. 30, art. 1). Aucune des modifications apportées par la Loi de 1882 n'est débattue à la Chambre des communes, mais un sénateur s'enquiert de la suppression, affirmant que l'article modifié lui semble désormais signifier seulement qu«une réserve indienne doit être une réserve indienne». Il obtient la réponse suivante :

> [Traduction]
> Bien des réserves indiennes furent ainsi mises de côté après que le territoire où elles se trouvent a été cédé à la Couronne par les Indiens, une telle cession englobant avec les autres terres ainsi visées les réserves attribuées par la suite aux Indiens. C'est le cas de toutes les réserves indiennes des Territoires du Nord-Ouest et d'un grand nombre au Manitoba et au Keewatin. Le surintendant général estime cette modification nécessaire à l'exécution de la loi. (Débats du Sénat 1882 : 704)

Cet extrait semble expliquer une modification qui autrement nous paraît déroutante (voir, par exemple, l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *La Reine* c. *Smith* (1983), 47 N.R. 132 aux p. 143 et 144, où la suppression est attribuée par erreur à l'*Acte de 1886 relatif aux Sauvages*). Comme les traités fédéraux numérotés comportent la cession de toutes les terres indiennes, laissant à venir la confirmation des réserves, les mesures législatives qui limitent les réserves aux terres non cédées peuvent, sur le plan technique, exclure de la définition les réserves de l'Ouest. Le fait que des réserves et des terres de réserve cédées aux termes de la *Loi sur les Indiens* puissent ou ne puissent pas avoir été cédées auparavant à la Couronne en vertu de traités n'est donc pas reconnu dans l'*Acte de 1876 relatif aux Sauvages*.

Les définitions de 1876 et de 1882 sont réunies dans la *Loi des Sauvages* de 1906 (S.R.C. 1906, chap. 81, par. 2(i)), et les définitions actuelles de «réserve» et de «terres cédées» — l'expression «terres indiennes» est abandonnée en 1951 — expriment clairement l'intention du législateur de limiter la signification de «terres cédées» aux terres cédées en vertu de la Loi. Cependant, même là, si une cession a pour

conséquence juridique de parfaire le titre de la Couronne provinciale, l'affaire St. Catharines peut se reproduire, et c'est exactement ce qui se produit dans l'affaire Smith.

Dans le jugement rendu par la cour dans cette affaire, le juge Estey souligne la confusion engendrée par la définition de «terres cédées» qui figure à l'article 2(1) et par les conditions de cession prévues à l'article 37 et le pouvoir du ministre d'aliéner les terres cédées aux termes de l'article 53(1). À ce sujet, ses propos méritent d'être cités :

> [Traduction]
> Le paragraphe 53(1) [...] paraît donc reposer sur l'hypothèse selon laquelle, après la cession des terres réservées aux Indiens en vertu du par. 91(24), le gouvernement du Canada garde un droit y afférent; ou encore, sur la théorie voulant qu'il s'agisse d'une cession de commodité visant à permettre à la Couronne de gérer les terres pour l'usage et le profit continus des Indiens. Il y a longtemps, évidemment, que l'arrêt St. Catharines a décidé que ce n'est pas le cas lorsque la cession du droit usufructuaire est absolue. Il est possible que l'art. 53 et les dispositions analogues de la *Loi sur les Indiens* soient fondés sur l'idée que les terres comprises dans les réserves indiennes ont été transférées par la province au gouvernement fédéral. Puisque ces terres deviendraient alors des terres publiques appartenant au gouvernement du Canada, le Parlement pourrait légitimement, en vertu du par. 91(1A), prévoir leur usage continu. Toutefois, dans la mesure où le par. 53(1) se veut applicable aux terres appartenant à une province, il serait inconstitutionnel. (146)

Mais de telles situations seront rares, car la Couronne fédérale détient en général le droit de propriété sous-jacent à l'égard des terres de réserve, soit parce que la terre est un territoire fédéral (par exemple le Yukon) ou en raison du genre d'entente fédérale-provinciale mentionnée à la rubrique ii) ci-dessus.

Quand on examine les motifs qui ont présidé à la suppression en 1882 de l'expression «mais qui ne lui sont pas transportées» de la définition de «réserve», on peut comprendre d'où vient l'ambiguïté profonde constatée. Parce que la plupart des terres des réserves dans l'Ouest canadien ont été cédées (dans le sens ancien de ce terme) avant de devenir des réserves, le Ministère des Indiens craint que ces terres ne soient exclues de la définition donnée dans la loi. Par conséquent, il demande une modification afin d'inclure ces terres. Cependant, le remplacement par les mots «mais qui fait encore partie de la réserve» précisait que les terres de réserve cédées par la suite aux termes de la Loi (c'est-à-dire selon le sens le plus récent) ne doivent pas être comprises dans la définition de «réserve». Elles se définissent comme «des terres indiennes» ou, depuis 1951, «des terres cédées». Le mot «cession» possède à la fois une signification ancienne et nouvelle, et, comme en témoigne l'extrait des débats du Sénat cité ci-dessus, ainsi en est-il du mot «réserve». À l'origine, ce mot désigne des terres non encore

cédées à la Couronne, c'est-à-dire des terres faisant partie du territoire des Indiens délimité par la Proclamation royale. Mais maintenant, il veut habituellement dire une réserve au sens de la *Loi sur les Indiens*; une telle réserve peut ou ne peut pas être constituée de terres cédées par traité dans les cas où il existe un traité et le cas échéant, selon les termes de celui-ci.

Cessions conditionnelles

En plus de donner une nouvelle définition des «terres cédées», la *Loi sur les Indiens* de 1951 (S.C. 1951, chap. 29, par. 38(2)) reconnaît explicitement le principe de la cession «conditionnelle» ou «restreinte», en partie peut-être suite aux débats qui ont entouré la question de savoir en quoi consiste une cession «totale et définitive», dans l'affaire *St. Ann's Island Shooting & Fishing Club Ltd.* v. *The King*, [1950] R.C.S. 211. L'idée d'une cession pouvant faire l'objet de conditions ne présente, bien sûr, rien de neuf. L'*Acte des Sauvages* de 1876 prévoit l'administration des terres cédées selon les directives du gouverneur en conseil, d'après les conditions de la cession (art. 29), et cette ligne directrice constitue maintenant l'article 53(1) de la loi actuelle. Comme le fait remarquer le juge Estey dans l'arrêt Smith, cependant :

> [Traduction]
> Quel que puisse être le sens de «cession» dans la *Loi sur les Indiens*, une cession entraîne en droit l'extinction immédiate du droit personnel des Indiens qui relèvent de la compétence fédérale en vertu du par. 91(24). (à la p. 141)

Mais si une cession est conditionnelle ou restreinte, on peut dire que la terre en question continue d'être «réservée aux Indiens» et de compétence fédérale. La cession est une situation juridique préalable à toute transaction foncière, mais qui vise simplement à «favoriser», c'est-à-dire à accroître la valeur de la terre pour les Indiens. Ces terres, bien que cédées, demeurent des terres «réservées aux Indiens» et ne sont donc pas assujetties, par exemple, aux règlements municipaux de zonage ou aux règlements provinciaux d'hygiène : *Corporation of Surrey et al.* c. *Peace Arch Enterprises Ltd. and Surfside Recreations Ltd.* (1970), 74 W.W.R. 380 (C.A.C.-B.), bien qu'il ne faille point comparer cette décision à celle dont il est question dans l'affaire *Stony Plain Indian Reserve nº 135* (1981), 130 D.L.R. (3D) 636 (C.A. Alb.). Dans l'arrêt Smith, on a tenté de qualifier la cession de conditionnelle, mais sans succès, résultat qui porte fortement à croire que face à une vente pure et simple, les tribunaux seront lents à conclure que la cession du droit usufructuaire n'a pas été complète. Dans le cas d'un bail, cependant, la situation est tout autre. Ainsi l'affirme le juge d'appel MacLean dans l'affaire Peace Arch :

> [Traduction]
> À mon avis, le mot «cession» employé dans la *Loi sur les Indiens* n'a pas le sens que lui donnerait un notaire. Il est en effet interdit aux

> Indiens de louer ou de transférer des terres d'une réserve indienne et cette tâche doit être exécutée par un fonctionnaire de l'État si elle doit l'être [. . .] De plus, il convient de signaler que la cession se fait en faveur de Sa Majesté «en fiducie». Cette disposition signifie évidemment une fiducie pour le compte des Indiens. Le titre qu'acquiert Sa Majesté en vertu de cette disposition est sans contenu. (385)

En résumé, le mot «cession» semblerait avoir au moins deux significations. La plus ancienne vise l'opération, décrite formellement pour la première fois dans la Proclamation de 1763, par laquelle les Indiens cèdent leurs terres à la Couronne au moyen d'un transfert ou d'un traité, mais en se réservant des parties à leur usage et occupation continus (comme dans le cas des traités Robinson), ou cèdent la totalité de leurs terres au gouvernement qui leur octroie en retour des terres de réserve (comme dans le cas des traités numérotés). Pour protéger les Indiens de certains blancs sans scrupule, les terres ne peuvent être cédées qu'à la Couronne et uniquement de la manière prescrite. Ce genre de cession vise à éteindre complètement le titre autochtone que porte la terre. La deuxième signification, plus récente, vise l'opération prévue dans la *Loi sur les Indiens* en vertu de laquelle les terres qui font déjà partie d'une réserve indienne sont cédées à la Couronne en vue d'être vendues ou, plus vraisemblablement, louées. Dans ce cas-ci, l'objectif visé est peut-être l'extinction, mais beaucoup plus souvent qu'autrement, une cession vise simplement la gestion des terres de manière à en tirer le maximum d'avantages économiques pour la bande, sans extinction du titre autochtone.

iv) Lorsque le droit de propriété sous-jacent appartient à la Couronne fédérale : le cas de la Colombie-Britannique

Comme nous l'avons déjà affirmé, le problème constaté dans l'affaire St. Catharines ne se pose pas si le droit de propriété appartient à la Couronne fédérale et, au fil des ans, des ententes ont été conclues avec un certain nombre de provinces en vertu desquelles ces dernières ont consenti à souscrire aux plans fédéraux d'aliénation des terres cédées ou même à transférer le titre des terres réservées à la Couronne fédérale. En Colombie- Britannique, ce processus a suscité des difficultés.

Contrairement aux provinces des Prairies, les titres autochtones dans la majeure partie de la Colombie-Britannique n'ont jamais été cédés en vertu de traités et la question des lois foncières coloniales qui auraient éteint implicitement ces titres reste à trancher par les tribunaux. Seule la partie nord-est, qui figurait dans le Traité n° 8 signé en 1899, et environ un quarantième de l'île de Vancouver, cédé à James Douglas en sa qualité de commandant de la CBH (jusqu'en 1958) et de gouverneur de la colonie (1851–1864), font l'objet d'un traité.

Les traités de l'île de Vancouver antérieurs à la Confédération

Les quatorze traités Douglas (1850–1854) forment en fait deux groupes, d'une part les onze traités négociés à Fort Victoria, qui cèdent une bande de terres formant un arc à partir de Sooke jusqu'à l'extrémité nord de la péninsule Saanich, et d'autre part les trois derniers, dont deux visent des terres situées à Fort Rupert et un à Nanaimo (Duff 1969). Inspirés de précédents créés en Nouvelle-Zélande et partageant bien des points communs avec les Traités Robinson de cette même époque, les traités prévoient des réserves, des sommes forfaitaires et la conservation des droits de chasse et de pêche en échange des terres cédées. Toutefois, il s'agit de documents assez dépourvus de formalité et il y a de bonnes raisons de croire que les Indiens de l'île en saisissaient encore moins l'importance que leurs homologues des Prairies et de l'Ontario. Contrairement aux traités conclus à l'est des Rocheuses, ils ne prévoient aucun versement régulier : Douglas semble avoir considéré les rentes et les sommes forfaitaires comme deux éléments qui s'excluaient mutuellement et les Indiens ont choisi la seconde possibilité, quoiqu'il les ait incités à opter pour la première. Contrairement aux Traités Robinson, les ententes de l'île de Vancouver ne font mention d'aucune limite au droit des autochtones de chasser et de pêcher, et ne précisent pas de façon explicite de restrictions à la location ou à la vente des terres. Cependant, la politique adoptée par M. Douglas était de louer les parties inutilisées des réserves au profit des Indiens (Fisher 1977 : 114).

À au moins quatre reprises jusqu'à ce jour, les tribunaux canadiens se sont prononcés au sujet de ces traités. Dans l'affaire de *La Reine* c. *White and Bob*, mentionnée à la rubrique (i) ci-dessus, la Cour suprême du Canada confirme la décision rendue par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique portant que le traité signé avec les peuples Saalequun de Nanaimo est un traité aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Il en est de même de l'entente Sooke, selon l'arrêt *La Reine* c. *Cooper* (1968), 1 D.L.R.(3d) 113 (C.S.C.-B.) et de l'entente North Saanich, selon l'arrêt *La Reine* c. *Bartleman* (1984), 55 B.C.L.R. 78 (C.A. C.-B.). Le gouvernement provincial a tenté dernièrement de remettre en cause cette affaire dans une poursuite opposant les Tsawouts, dont les ancêtres constituent l'une des trois tribus qui ont signé le traité North Saanich en 1852, et une société qui avait reçu du gouvernement provincial l'autorisation d'aménager un port de plaisance dans la baie Saanichton. Ce fut un échec car le tribunal a décidé que le projet porte atteinte aux droits de pêche garantis dans le traité (*Saanichton Marina Ltd.* c. *Claxton et autres* C.S.C.-B., le 8 octobre 1987).

Lorsque Douglas se trouve obligé en 1856 de convoquer la première assemblée législative de la colonie de l'île de Vancouver, il doit cesser de négocier des traités. Déjà à court d'argent, Douglas fait en vain appel au ministère des Colonies en 1861 mais on lui dit que de telles questions relèvent désormais de l'assemblée législative locale. Cette dernière

refuse de voter des crédits pour ce qui, à ses yeux, continue d'être une prérogative impériale. À l'exception d'une île située dans le bassin de Barkley et cédée en 1859, aucun autre traité n'est négocié au sujet de l'île de Vancouver (Madill 1984 : 72). Au cours de la période de colonisation (1858–1871), aucun traité n'est conclu au sujet de la terre ferme de la Colombie- Britannique parce que, au moment où est établie la colonie en 1858, Douglas est sans ressource financière et les gouvernements coloniaux qui administrent l'île de Vancouver et la Colombie- Britannique après le départ à la retraite de Douglas adoptent la position selon laquelle la politique d'extinction des titres autochtones est inapplicable sur les bords du Pacifique. Beaucoup plus tard, en 1887, lorsque les peuples Nishga et Tshimshian demandent au premier ministre Smithe de conclure un traité semblable à ceux dont ils ont ouï-dire que le gouvernement fédéral a passé avec des Indiens vivant à l'est des Rocheuses, M. Smithe va même jusqu'à prétendre qu'ils ont été mal informés (Raunet 1984 : 94–98).

La politique foncière coloniale après Douglas, 1864–1871

Les difficultés suscitées par les affaires St. Catharines, Seybold et Star Chrome, abordées au paragraphe ii) ci-dessus, sont encore à venir lorsque la Colombie-Britannique entre dans la Confédération en 1871. Il n'est peut-être donc pas étonnant que les conditions d'adhésion parlent si peu des Indiens et de leurs terres et, en fait, ne renferment virtuellement rien du tout à ce sujet (Comité mixte spécial de 1927 : 4–5). Si le gouvernement fédéral avait été mieux informé de la politique indienne de la nouvelle province, il est fort probable que les conditions auraient été formulées de façon plus précises et les parties moins enclines à s'entendre. Quoi qu'il en soit, l'article 13 reconnaît que les Indiens et leurs terres sont dorénavant de compétence fédérale et que la colonie continuera de «suivre une ligne de conduite aussi libérale que celle suivie jusqu'ici». Pour mettre ce projet à exécution :

> [. . .] des étendues de terre ayant la superficie de celles que le gouvernement de la Colombie-Britannique a, jusqu'à présent, affectées à cet objet, seront de temps à autre transférées par le Gouvernement Local au Gouvernement Fédéral pour l'usage et le bénéfice des Sauvages, sur demande du Gouvernement Fédéral [. . .]

L'article se poursuit en prévoyant que, en cas de désaccord, les litiges devront être soumis au Secrétaire d'État pour les Colonies.

Le gouvernement fédéral découvre bientôt à quel point la politique de la Colombie-Britannique a été libérale et de quelle manière, dans la pratique, elle attribuait les terres des réserves. Tandis que la politique fédérale vise l'extinction des titres autochtones et l'attribution des réserves à raison d'environ 80 acres par famille, la C.-B. a adopté comme habitude, depuis la retraite du gouverneur Douglas, de ne pas se préoccuper des titres autochtones et de n'accorder que six à dix acres

par famille (Bankes 1986 : 136). Même s'il est vrai que Douglas n'a pas négocié de cession de terres au cours des dix dernières années de son mandat, il a continué de mettre de côté des réserves généreuses, comme il explique dans une lettre à M. I.W. Powell, premier surintendant des Indiens :

> [Traduction]
> [. . .] dans la délimitation des réserves indiennes, aucun nombre précis d'acres n'a été exigé. Le principe adopté dans tous les cas consistait à laisser aux Indiens toute latitude dans l'étendue et le choix des terres [. . .] Les arpenteurs avaient reçu instruction d'accéder à tous leurs désirs, [. . .] (Reproduit dans Cail 1974 : annexe D, rubrique 4)

Il met M. Powell en garde contre toute déviation à cet usage, mais cela s'était en fait déjà produit, comme M. Douglas s'en doutait certainement. En 1864, Joseph Trutch est nommé commissaire en chef des terres et il considère comme une politique établie le fait que la plupart des réserves mises de côté auparavant ne représentent que dix acres par famille. Il semble effaré par la façon dont les arpenteurs, sur les ordres de Douglas, attribuent aux Indiens toutes les terres qu'ils demandent et, dans certaines régions, il va même jusqu'à faire réduire la taille des réserves existantes. Une lettre qu'il écrit à sir John A. Macdonald, après sa nomination au poste de lieutenant-gouverneur, peut nous éclairer sur ses opinions. Qualifiant de «purs sauvages» la plupart des Indiens de la nouvelle province, il fait savoir à M. Macdonald que la formule canadienne à l'égard des titres autochtones ne fonctionnera jamais en Colombie-Britannique et ne devrait pas être adoptée (Cail 1974 : 181, 298–299). Dans les années qui suivent, Victoria et le gouvernement fédéral vont croiser le fer à plusieurs reprises au sujet de leurs obligations respectives selon les conditions d'adhésion, surtout quand un gouvernement libéral siège à Ottawa. Il faudra soixante-sept ans avant que les terres prévues à l'article 13 soient finalement transférées.

Les querelles fédérales-provinciales, 1871–1912

En 1873, la C.-B. convient de faire passer à un maximum de vingt acres par famille la superficie des réserves à attribuer dans l'avenir, mais Ottawa continue de prétendre que, quelle que soit la signification possible de l'article 13, l'attitude de la province est injuste envers les Indiens. On échange de nouvelles propositions et, en 1875–1876, après que le gouvernement a dû refuser une loi de la Colombie-Britannique portant sur les terres de la Couronne parce qu'elle ne renferme aucune disposition à l'égard des Indiens, on s'entend finalement pour réunir une commission de trois personnes chargées d'attribuer des réserves. Malheureusement, insatisfait des conclusions de cette commission, le gouvernement provincial n'accepte aucune des réserves qu'elle propose. L'un des commissaires, M. Gilbert Sproat, continue d'exercer seul ses fonctions pendant deux ans mais les frustrations l'amènent à démission-

ner en 1880. Une lettre provenant d'un blanc mécontent habitant en Colombie-Britannique, dont le texte est lu par un député devant la Chambre des communes en avril de cette année-là, nous en révèle la raison :

> M. Sproat, l'agent des terres du Canada, a agi sans le moindre discernement en faisant la distribution des terres; il a donné aux sauvages tous les terrains se prêtant à la culture qui n'étaient pas auparavant sujets à préemption. Ces décisions ont causé parmi les blancs un mécontentement général. (Débats des Communes de 1880 : 1730)

Vers à peu près la même époque, les esprits s'échauffent également en raison du soulèvement possible des Indien à cause du meurtre d'un policier de Kamloops perpétré par un groupe de «métis». Cependant, la révolte n'a pas lieu.

Quelques jours avant la lecture de la lettre au sujet de M. Sproat devant la Chambre, M. David Mills, qui a été ministre de l'Intérieur dans le gouvernement libéral précédent, soulève la colère de M. Amor de Cosmos en affirmant que les conditions d'adhésion ont totalement «omis» les revendications foncières des Indiens. Il poursuit :

> Je pense que dans toute l'histoire de la colonisation anglaise dans l'Amérique du Nord on ne peut trouver l'exemple d'un cas semblable, car toujours le gouvernement a assuré l'extinction du titre des sauvages avant de distribuer des terres. Dans mon opinion, les termes et condition de l'Union ne devaient pas et ne pouvaient, au point de vue de la loi, faire disparaître les droits des sauvages à la possession du sol [. . .] *Ce titre est protégé par la loi* [. . .] [La Commission a été constituée parce que] on ne donnait [aux Indiens] qu'une si petite étendue de terre, qu'il était impossible pour eux de subsister [. . .] (Débats des Communes de 1880 : 1669, je souligne)

M. de Cosmos considère cette affirmation comme une insulte pour la population de la Colombie-Britannique, qui n'a eu «aucune difficulté» avec les Indiens avant la Confédération et qui n'a consacré que de 500 $ à 1 000 $ par année aux Indiens, comparativement aux 50 000 $ actuellement dépensés par le gouvernement fédéral. Un autre député de la C.-B. accuse Sproat d'accorder aux Indiens tout ce qu'ils veulent, et une motion est adoptée visant la production de toute la correspondance et de tous les documents pertinents.

M. Peter O'Reilley, dont les opinions se rapprochent davantage de celles de la province, remplace M. Sproat et comme le chiffre de la population blanche commence finalement à dépasser celui des autochtones au cours des années 1880, la nécessité de faire preuve de prudence qui peut avoir existé auparavant s'estompe bientôt considérablement (Titley 1986 : 136–37). Enfin, on réalise des progrès, «même si O'Reilly [a fait réarpenter] les terres déjà attribuées par M. Sproat ou le groupe de commissaires parce qu'ils ont fait preuve de prodigalité, du

moins selon la province» (Bankes 1986 : 138). Vers 1897, la plupart des réserves sont délimitées. Cependant, le titre se trouve toujours aux mains de la province.

Le litige ne réside pas seulement dans le fait que les deux parties ne peuvent s'entendre sur l'étendue et la taille des réserves; elles ne s'entendent pas non plus sur l'interprétation à donner de l'obligation de la C.-B. de transférer les terres. La position adoptée par la Colombie-Britannique vise à conserver un droit de retour sur toute terre cédée et repose sur une clause qui figure dans l'accord de 1875–1876 selon laquelle «toute terre détachée d'une réserve reviendra à la province».

Malgré tout, les conditions d'adhésion prévoient un transfert et le droit de retour qu'est censée détenir la province ne diffère pas vraiment de celui que détiennent les autres provinces en raison de l'article 109 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et de l'affaire St. Catharines. À compter de 1894, Ottawa et l'Ontario concluent une série d'ententes au sujet de l'attribution des réserves qui aboutit à la convention de 1924 dont il est question au paragraphe ii) ci-dessus, tandis que, en Colombie-Britannique, des négociations, peut-être moins amicales, se poursuivent. La question non résolue du droit de retour de la province retarde la suppression de la réserve des Songhees à Victoria et rend plus compliqués les baux d'extraction du charbon à Nanaimo, pour aboutir à une requête visant à soumettre la question à la Cour suprême du Canada (Bankes 1986 : 139). En fin de compte, une entente conclue en 1912 vise à résoudre toutes les questions relatives aux affaires indiennes en Colombie- Britannique, à l'exception de celle du titre autochtone, à la réouverture de laquelle la province s'est constamment opposée.

La convention McKenna-McBride de 1912

Cette convention vise à régler, au moyen d'une autre commission plus nombreuse, à la fois la question de l'attribution des réserves (ni les blancs ni les autochtones, pour des motifs fort différents, ne sont satisfaits de la situation existante) et celle du droit de retour provincial. Elle prévoit essentiellement que la nouvelle commission royale rajustera à la hausse ou à la baisse les dimensions des réserves en fonction des besoins «raisonnables» des Indiens et que la province transférera ensuite ces réserves rajustées au gouvernement fédéral. La province reprendra le titre uniquement à l'extinction d'une bande particulière.

Parce que cette commission ne s'occupe pas du titre autochtone et parce qu'elle retranche des réserves existantes environ 47 000 acres de terres de valeur pour les remplacer par environ 87 000 acres de terres de moins grande valeur, les Indiens la jugent inacceptable (La Violette 1961 : 135). De plus, la convention se veut «un règlement final» de toutes les questions en souffrance, mais la *Loi du règlement relatif aux*

terres des sauvages de la Colombie-Britannique vient par la suite passer outre à l'obligation d'obtenir le consentement des Indiens face aux modifications :

> Aux fins du règlement [. . .] des réductions ou retranchements opérés sur les réserves, suivant les recommandations de la commission royale, le Gouverneur en conseil peut décréter les réductions ou retranchements à effectuer sans leur abandon par les sauvages, nonobstant toutes dispositions contraires de la Loi des sauvages [. . .] (S.C. 1919–1920, chap. 51, art. 3)

Ces dispositions continuent d'alimenter les griefs et on cherche encore à les démêler : voir, par exemple, la *Loi sur le règlement des revendications relatives aux terres retranchées des Indiens* de la Colombie-Britannique, S.C.-B. 1982, chap. 50. En 1920, M. W.E. Ditchburn des Affaires indiennes et le major J.W. Clark de la C.-B. sont chargés de revoir le rapport de la commission. C'est cependant une «Loi de règlement» d'une autre sorte qui entraîne le report, de plusieurs années, de l'exécution de la convention McKenna-McBride.

La zone du chemin de fer et le bloc de la rivière La Paix

Pour favoriser la construction du chemin de fer promis à la C.-B. au moment de la Confédération, la province accepte de céder au gouvernement fédéral une bande de terre pouvant atteindre quarante milles de largeur le long du tracé de la voie ferrée projetée (conditions d'adhésion, article 11). Malheureusement, lorsque Ottawa est finalement prêt à entreprendre la construction, on se rend compte qu'une grande partie du terrain situé dans la zone du chemin de fer n'a pas la qualité attendue et la C.-B. en a déjà aliéné de 800 000 à 900 000 acres. De toute manière, après quelques faux départs, la C.-B. adopte une loi (S.C.-B. 1884, chap. 14), qui devient plus tard connue sous le nom de *Loi du règlement*, prévoyant la cession au gouvernement fédéral de la bande de quarante milles (10 976 000 acres) et d'un bloc de 3 500 000 acres dans la région de la rivière La Paix, ce dernier terrain n'étant toutefois pas choisi avant 1907. Un autre terrain de 1 900 000 acres dans l'île de Vancouver en fait également partie, afin d'y construire le prolongement de la voie ferrée d'Esquimalt à Nanaimo (Cail 1974 : 137–38n).

Au moment où se tient la commission royale de 1912–1916, le titre à l'égard à la fois du bloc de la rivière La Paix et de la zone du chemin de fer appartient donc au gouvernement fédéral et le Traité n° 8 qui comporte la cession du titre indien à l'égard de la partie nord-est de la Colombie-Britannique, a été négocié. Le gouvernement fédéral a également, en vertu dudit traité, mis de côté quatre réserves à l'intérieur du bloc de la rivière La Paix. Lorsque MM. Ditchburn et Clark remettent leur rapport en 1923, les deux gouvernements confirment la convention à laquelle ceux-ci en sont arrivés, sauf en ce qui concerne les terres régies par le traité n° 8 et la zone du chemin de fer :

[Traduction]
Ottawa prétendait que lorsque la zone fut cédée au gouvernement fédéral, la province perdit tout droit de revendiquer les réserves déjà consenties et celles qui le seraient plus tard à l'intérieur de ses limites. En d'autres termes, son droit de retour ne s'appliquait pas. La commission royale avait toutefois examiné ces réserves et avait recommandé des retranchements dans un certain nombre de cas. Selon Ottawa, il s'agissait simplement de mesures par souci d'uniformité et les retranchements ne devraient pas être effectués. Victoria ne partageait pas du tout ce point de vue. À son avis, la zone du chemin de fer ayant été établie en vertu de la Loi de 1884, son droit de retour à l'égard des réserves déjà délimitées à l'intérieur de la zone n'avait pas été annulé. (Titley 1986 : 148)

La convention Scott-Cathcart de 1929

La question reste pendante jusqu'en 1927 quand une autre commission royale affirme dans son rapport que la zone du chemin de fer et le bloc de la rivière La Paix doivent être remis à la province (Cail 1974 : 151). Comme les autorités provinciales n'ont pas légalement droit à un tel transfert, leurs homologues fédéraux «n'hésitent pas à saisir la possibilité» qu'offre cette requête d'obtenir enfin les titres des réserves indiennes en Colombie-Britannique (Bankes 1986 : 143). Par conséquent, le gouvernement fédéral accepte de remettre toutes les terres non aliénées dans ces régions, à la condition que la question des réserves soit réglée. Quant aux réserves situées à l'extérieur des deux zones disputées, les parties s'entendent en 1929 au sujet d'une formule de cession étonnamment favorable à la C.-B. Même si la formule s'inspire de la convention McKenna-McBride, qui n'accorde le retour des terres à la Couronne provinciale que dans le cas de bandes éteintes, une clause permet à la province de «reprendre» jusqu'à un vingtième des terres des réserves à des fins publiques, disposition qui continue de soulever des difficultés de nos jours : voir *Moses* c. *La Reine*, [1977] 4 W.W.R. 474, confirmé par [1979] 5 W.W.R. 100 (C.A.C.-B.).

Fait étrange — le gouvernement fédéral détenant déjà les titres des terres situées dans la zone du chemin de fer et le bloc de la rivière La Paix, il n'est donc pas nécessaire de les lui céder — la convention prévoit néanmoins que les réserves dans ces régions seront régies par les modalités de la nouvelle formule de cession. La convention Scott-Cathcart entre en vigueur en vertu d'un arrêté en conseil adopté en 1930, année où les terres de la zone du chemin de fer et du bloc de la rivière La Paix, à l'exception des réserves, sont transférées de nouveau. Toutes ces dispositions font partie de l'annexe à la *Loi constitutionnelle* de 1930, 20–21, George V (R.-U.), chap. 26, et l'article 13 de la convention fédérale/provinciale qui y figure se lit comme suit :

Nulle disposition de la présente convention ne s'étendra aux terres comprises dans les réserves indiennes de la Zone du chemin de fer et

> du Bloc de la rivière La Paix, mais lesdites réserves continueront d'appartenir au Canada en fiducie pour les Indiens aux termes et conditions énoncés dans [l'arrêt mentionné ci-dessus].

Il ne reste à la province qu'à donner sa réponse et céder au Canada les réserves indiennes situées en dehors de la zone du chemin de fer et du bloc de la rivière La Paix.

Le décret 1036

Fait étonnant, cela ne se produit pas. Le gouvernement de la Colombie-Britannique continue de poser des questions au sujet des dimensions des réserves et même au sujet des terres retranchées dans l'ancienne zone du chemin de fer, nonobstant le fait que la convention Scott-Cathcart exclue explicitement ces réserves de la cession. De plus, le décret fédéral relatif au rapport de la commission royale de 1916 (modifié par Ditchburn et Clark) s'abstient de reconnaître les terres retranchées dans la zone du chemin de fer et ces décisions font partie de la convention (Titley 1986 : 159). Ottawa demeure cependant intransigeant au sujet de ces questions, et après quelques années de plus de troc des droits miniers et des droits de coupe, la Colombie- Britannique cède finalement à Ottawa en 1938 le titre de ses réserves indiennes (décret 1036). En 1961, les terres de réserves dans la partie de la province visée par le Traité n° 8 sont également cédées à Ottawa (décret 2995) et en 1969, le décret 1555 abroge les dispositions visant les bandes éteintes.

Une nuance juridique demeure sans doute entre les réserves indiennes situées dans la zone du chemin de fer et les autres réserves, puisque celles de la zone ne sont pas cédées à Ottawa en 1938; les droits que détient la province à l'égard de ces réserves proviennent de la convention entre le gouvernement fédéral et la province stipulant que les modalités de la formule uniforme de cession s'appliqueront à ces terres (Smith 1986 : 20). Cependant, en raison du décret 1036, le litige illustré par l'affaire *St. Catharines Milling and The Queen* c. *Smith* ne saurait empêcher la cession des terres de réserves en Colombie-Britannique. Comme le juge Dickson l'affirme dans l'affaire Guerin (voir paragraphe i) ci-dessus) :

> Lorsque, par suite de leur cession au gouvernement fédéral en 1873 par les Indiens qui les occupaient, les terres en question dans l'arrêt St. Catharines Milling ont été dégrevées du titre autochtone, on a conclu que, parce que le droit des Indiens était un droit personnel de la nature d'un usufruit, leur droit de bénéficiaire sur les terres est passé en entier à la province de l'Ontario en vertu de l'art. 109, plutôt qu'au Canada. La même question constitutionnelle a été soulevée récemment en cette Cour dans [l'affaire Smith]. Dans cet arrêt, la Cour a conclu que, parce que le droit des Indiens sur une réserve est un droit personnel, il ne peut être transféré à un cessionnaire, que ce soit Sa Majesté ou un particulier. La «cession» entraîne l'extinction de ce droit.

> Aucun problème constitutionnel de cet ordre ne se pose en l'espèce, puisque, en 1938, le gouvernement provincial a transféré à Sa Majesté du chef du Canada le titre de propriété relatif à l'ensemble des réserves indiennes de la Colombie-Britannique. (p. 380–381)

Ce que le spécialiste anglais de l'histoire du droit F.W. Maitland appelle le «mystère féodal de la saisine» se perpétue manifestement dans la magie de l'enchevêtrement constitutionnel du droit canadien relatif aux Indiens.

b) Titre collectif et établissement du droit individuel dans les terres de la réserve

Les billets de location héréditaires qui figurent dans l'*Acte des Sauvages* de 1876, inspirés de dispositions semblables présentées sept ans plus tôt, constituent l'annonce officielle d'une politique centrale du ministère des Indiens : la substitution graduelle de la propriété individuelle au titre foncier collectif et coutumier d'usage. En concentrant entre les mains du surintendant général des pouvoirs réels au sujet de l'appartenance à une bande, de l'administration locale et de la gestion foncière, l'administration espère orienter les Indiens vers l'assimilation éventuelle au sein de la société des blancs. Des titres personnalisés constituent une étape essentielle vers cette fin que l'on envisage d'atteindre ainsi depuis au moins les années 1830. Ce n'est toutefois qu'une étape, et tant qu'ils ne seront pas émancipés et n'obtiendront pas le titre de propriété inconditionnelle, les détenteurs jouiront de droits limités. Malgré des exceptions certainement importantes et malgré des occasions où les événements sont allés à l'encontre de cette philosophie, l'objectif global de la *Loi sur les Indiens* vise à maintenir intactes les terres des réserves à l'usage et au profit de la bande pour laquelle elles ont été mises de côté : *La Reine* c. *Devereux* (1965), 51 D.L.R.(2d) 546 (C.S.C.) et *Joe* c. *Findlay* (1981), 122 D.L.R.(3d) 377 (C.A.C.-B.). Le par. 58(3) constitue sans doute de nos jours l'exception statutaire la plus importante à ce principe; elle fait l'objet du paragraphe c)iii), ci-après. Ses limites externes restent encore à définir.

i) Les rapports entre l'émancipation et les droits de propriété individuels

Les droits fonciers individuels et héréditaires surtout après qu'ils devinrent, en 1894, transmissibles par testament sans le consentement de la bande, semblent non seulement viser à accroître l'attachement des Indiens envers la notion européenne de la propriété foncière, mais également à les préparer à leur assimilation dans la grande société au moyen de l'émancipation. Au départ, la méthode est quelque peu différente. Dans l'*Acte de Civilisation graduelle* de 1857 (S.P.C. 1857, chap. 26), l'assemblée législative coloniale prévoit que tout Indien qui

devient émancipé recevra un domaine viager pouvant atteindre 50 acres de terre de réserve. En vertu de l'article 10 de la loi, ce domaine peut être légué à ses enfants, par testament ou autrement, et devenir, entre leurs mains, une propriété inconditionnelle. Selon ce régime, l'émancipation est considérée comme une condition préalable à la qualité de propriétaire, comme le précise le préambule tant de l'Acte de 1857 que de l'Acte subséquent «concernant la civilisation et l'émancipation des Sauvages» (S.R.C. 1859, chap. 9). La loi est adoptée afin

> d'encourager le progrès de la civilisation parmi les tribus sauvages de cette province, et de faire disparaître graduellement toutes les distinctions légales entre eux et les autres sujets canadiens de Sa Majesté, et de donner aux membres individuels de ces tribus qui désirent obtenir un pareil encouragement et qui l'ont mérité, plus de facilité pour acquérir des propriétés et les droits qui s'y rattachent [...]

D'abord, l'Indien doit, si cela convient, être émancipé; puis, lui et ses descendants jouiront graduellement de tous les droits de propriété. Comme cette formule a pour effet de supprimer de la réserve les terres des Indiens émancipés et, par conséquent, de diminuer les biens de la bande et les droits dévolus en vertu de traités, elle se heurte à une opposition farouche.

Cette méthode est reprise dans la première loi fédérale sur le sujet, l'*Acte d'émancipation graduelle* de 1869 (S.C. 1869, chap. 6), qui prévoit la délivrance de lettres patentes à l'égard des terres détenues par des Indiens émancipés (art. 13). Mais un changement y figure. La loi déclare un Indien en possession légitime d'une terre de réserve lotie par arpentage seulement si le surintendant général lui a consenti un «titre de location», accordant ainsi la «propriété» individuelle — ou au moins la possession — aux Indiens qui ne sont pas émancipés (art. 1). La terre qui fait l'objet d'un titre de location n'est pas cessible et continue d'être soustraite à toute saisie en raison de dette, mais elle peut être léguée aux enfants du titulaire à son décès. Contrairement à la terre d'un Indien émancipé, cependant, les enfants ne reçoivent qu'un droit viager (art. 9). D'après la loi de 1869, par conséquent, on peut, dans une certaine mesure, jouir de droits fonciers individuels aussi bien avant qu'après l'émancipation.

Cette différence figure dans la loi de 1876 qui semble faire une distinction entre des billets ordinaires de location et des billets de location délivrés à des Indiens «postulants», c'est-à-dire ceux qui ont demandé l'émancipation et ont été acceptés provisoirement (art. 86). Dans le premier cas, la bande installera le membre sur un lot particulier et, s'il l'approuve, le surintendant général délivrera un billet de location. La terre visée par le billet ne pourra être transférée qu'à un Indien de la même bande et seulement si le conseil de bande et le surintendant général y consentent (art. 7 à 9). D'autre part, un membre de bande qui cherche à se faire émanciper a besoin d'obtenir le consentement de la

bande et l'attribution «d'une terre convenable à cette fin». Il doit alors être jugé apte par un fonctionnaire désigné par le surintendant général qui lui accorde ensuite un billet de location à titre «d'Indien postulant». Après trois ans de bonne conduite, le requérant a droit qu'on lui remette les lettres patentes lui accordant la propriété inconditionnelle de la terre (art. 86–87). Les Indiens qui terminent ces formalités ne seront alors

> plus réputés des Sauvages dans le sens des lois relatives aux Sauvages, sauf en ce qui se rattache à leur droit de partager dans les annuités, intérêts, rentes et conseils de la bande de Sauvages à laquelle ils appartenaient [. . .] (art. 88)

De plus, si toute la bande décide de permettre à tous les membres qui l'ont choisi de devenir émancipés, un Indien qui reçoit des lettres patentes en vertu des formalités que nous venons de décrire pourra, après avoir complété une autre période de trois ans, avoir droit de recevoir «sa part des fonds portés au crédit de la bande [. . .] ou [. . .] du capital des annuités de la bande» et cesser d'être un Indien «à tous égards» (art. 93).

Les 2 et 21 mars 1876, le ministre donne à la Chambre des communes des explications pas toujours très précises au sujet de ces dispositions et d'autres députés soulignent l'échec tant de la formule de 1857 que de celle de 1869 (Débats des Communes de 1876 : 351–352, 769–770 et 772–773). Cette dernière formule connaît le même sort, principalement pour la même raison : les bandes ne veulent pas que les terres soient retirées des réserves et puissent être vendues à des non-Indiens. Les demandes personnelles obtiennent donc rarement l'assentiment requis et, au XIX^{e} siècle, une seule bande se prévaut de la méthode de la deuxième étape prévue à l'article 93. En 1880, un député propose devant la Chambre un autre motif à cette résistance. Après avoir souligné que la loi que sir John A. Macdonald a fait adopter en 1876 n'a pas connue, comme il fallait s'y attendre, plus de succès que celle de 1857, il déclare ce qui suit :

> On dit que la raison pour laquelle un aussi petit nombre de sauvages sont affranchis, est qu'il ne sont pas en position de jouir des prérogatives que possède le blanc. Si nous parlons de la tribu des Six Nations, le fait que les plus intelligents et les plus industrieux des sauvages qui en font partie ne sont pas affranchis, en vertu de la loi actuelle, est une preuve concluante du soin avec lequel ils veillent à leurs intérêts. Actuellement, beaucoup d'entre eux cultivent de 200 à 300 arpents de terre; s'ils devaient être affranchis, il n'auraient, en vertu des clauses de la loi, que leur part de la réserve, c'est à dire un peu moins de cinquante arpents. Cela étant, ils seraient loin de pousser la folie jusqu'à demander leur affranchissement. (Débats des Communes de 1880 : 2038)

On ne peut préciser à quel point cette situation est vraie dans d'autres réserves. Cependant, dans l'Ouest, le cas ne se présente pas car la loi prévoit que les articles sur l'émancipation ne s'appliqueront pas tant que

le Gouverneur général n'en proclamera pas le prolongement à ces provinces et à ces territoires (S.C. 1876, chap. 18, art. 94; S.R.C. 1886, chap. 43, art. 82).

Ces dispositions, modifiées à l'occasion, demeurent un élément permanent de la loi et, en 1951, une période d'attente de dix ans entre l'émancipation et le titre de propriété inconditionnelle est ajoutée (S.C. 1951, chap. 29, art. 110). Le ministre reconnaît que cette disposition est plus restrictive que les précédentes, mais elle vise à rassurer les bandes en prévoyant que les terres ne seront pas vendues «immédiatement après l'émancipation» (Débats des Communes de 1951 : 1382, 3140–3141, 3152–3153). En 1985, la partie de la loi qui porte sur l'émancipation est abrogée (S.C. 1985, chap. 27, art. 19).

ii) Dispositions relatives à la possession de terres dans les réserves : les articles 20 à 29 de la loi actuelle

La formule arrêtée en 1876 correspond essentiellement à la description donnée ci-dessus : la bande localise des membres et, une fois l'approbation du surintendant général obtenue, un billet de location est délivré. Le Ministère en conserve un exemplaire, un autre est remis à l'agent local (pour être transcrit dans le registre de la bande s'il en existe un) et un troisième est donné au membre de la bande. Nul détenteur d'un billet de location ne peut être dépossédé de sa terre sur laquelle «il aura fait des améliorations, sans en être indemnisé» (art. 6). Moyennant le consentement à la fois du conseil et du surintendant général, un billet de location peut être cédé uniquement à un autre membre de la bande et, au moment du décès, un tiers des intérêts du titulaire revient à sa veuve et le reste, à ses enfants, qui détiennent sur ces terres «le même droit de propriété qu'avait leur père» (art. 9). En 1880, la nécessité d'obtenir le consentement de la bande pour effectuer des transferts est supprimée (S.C. 1880, chap. 28, art. 19), et au fil des ans, de nombreuses modifications sont apportées au sujet de la transmission des biens fonciers, surtout une modification apportée en 1884 permettant aux détenteurs de billets de location, avec le consentement de la bande et du surintendant général, de léguer par testament leurs terres (S.C. 1884, chap. 27, art. 5). En 1894, la nécessité d'obtenir le consentement de la bande est abandonnée (S.C. 1894, chap. 32, art. 1). Dans l'Ouest canadien, les Indiens qui, avant l'établissement d'une réserve, ont occupé et amélioré des terres qui sont par la suite comprises dans une réserve, se trouvent dans la même situation que ceux qui détiennent des terres en vertu d'un billet de location (art. 10). Il n'y a pas d'autres modifications au moment de la codification de la loi pour la troisième fois en 1886 : S.R.C. 1886, chap. 43, art. 16 à 19).

Cependant, 1890 voit apparaître des «certificats d'occupation» à l'intention des Indiens du Manitoba, du Keewatin et des «Territoires de l'Ouest» — une désignation géographique un peu inhabituelle. Dans ces

régions, le commissaire des Indiens a l'autorisation, avant de localiser un Indien de la façon habituelle, de délivrer un certificat d'occupation visant une terre pouvant atteindre une superficie de 160 acres. Ce certificat confère à son détenteur la possession légitime de la terre, mais peut être annulé par le commissaire à tout moment (S.C. 1890, chap. 29, art. 2). Cette disposition vise probablement à imposer une sorte de stage probatoire même aux Indiens qui ne se sollicitent pas l'émancipation; elle en a certes l'effet.

Les codifications de 1906 et de 1927 ne renferment pas de modification importante et en 1951 ces dispositions sont réunies dans ce qui constitue essentiellement la loi actuelle. Les certificats d'occupation ne se limitent plus aux régions déjà mentionnées, mais peuvent être délivrés chaque fois que le ministre souhaite disposer de plus de temps pour décider si une attribution décrétée par un conseil de bande doit être approuvée, et les certificats de possession remplacent les billets de location (art. 20). Un registre du Ministère à l'égard de ces certificats devient obligatoire (art. 21) et les dispositions en matière d'améliorations relativement aux Indiens de l'Ouest sont généralisées (art. 22). À la conférence tenue à Ottawa en 1951, un représentant indien s'oppose au caractère provisoire des dispositions régissant la possession, lequel provoque un «sentiment d'insécurité», et est d'avis que, une fois attribuée par un conseil de bande, la terre ne doit pas faire l'objet de conditions établies par le ministre. (Conférence de 1951 : 1365).

En vertu de l'article 29, les terres des réserves ne peuvent toujours pas être saisies en raison de dettes. Qui plus est, la nécessité d'indemniser un Indien dépossédé de la terre qu'il a améliorée, inscrite dans la loi depuis 1876, est modifiée en profondeur. Dans la codification de 1927, il est prévu que :

> [. . .] aucun Indien ne peut être dépossédé d'une terre sur laquelle il a fait des améliorations, sans être, d'après une évaluation approuvée par le surintendant général, indemnisé par l'Indien qui obtient cette terre, ou sur les fonds de la bande, selon que le décide le surintendant général. (S.R.C. 1927, chap. 98, art. 21)

Son libellé devient le suivant en 1951 :

> Un Indien qui est légalement retiré de terres situées dans une réserve sur lesquelles il a fait des améliorations *permanentes peut, si le Ministre l'ordonne*, recevoir à cet égard une indemnité d'un montant que le Ministre détermine, soit de la personne qui entre en possession, soit sur les fonds de la bande, à la discrétion du Ministre. (S.C. 1951, chap. 29, art. 23, je souligne).

Les améliorations doivent désormais être permanentes et l'indemnisation n'est plus obligatoire. Ces modifications sont reprises dans la loi actuelle.

En vertu de l'article 24, le droit conféré à un Indien qui est légalement en possession de terres dans une réserve, de transférer ce droit à un autre membre de la bande (avec l'autorisation du ministre) est élargi afin de permettre de le transférer à la bande elle-même, et l'article 25 renferme des dispositions permettant aux Indiens qui cessent d'avoir le droit de résider sur une réserve, de transférer leurs terres ou, à défaut, de voir ces terres retourner à la bande, et de toucher une indemnité pour les améliorations permanentes. À la Chambre, un député s'y oppose, déclarant que le droit de propriété est «sacré» et qu'il ne voit pas pourquoi l'Indien ne serait pas indemnisé pour les terres aussi bien que pour les améliorations. Le ministre ne répond pas vraiment à sa question mais laisse entendre que, comme un détenteur de billet de location ne peut transférer sa terre qu'à un autre membre de la bande, l'intérêt qu'il y détient n'a pas une valeur justifiant une indemnisation. Insatisfait de cette réponse, le député réaffirme que le détenteur doit avoir droit à une certaine forme d'indemnité à l'égard de la terre «si c'est son bien propre». Quelques instants plus tard, au cours d'un débat au sujet des testaments des Indiens, le ministre décrit la question de la nature du droit d'un détenteur dans sa terre comme «un point de droit intéressant» (Débats des Communes de 1951 : 3135–3136).

Les articles 26 et 27 prévoient la correction des fraudes ou des erreurs qui se sont glissées dans les certificats de possession ou d'occupation; ces articles doivent par la suite être modifiés afin de comprendre les billets de location, censément parce que cette omission a rendu les nouvelles dispositions presque inopérantes (S.C. 1956, chap. 40, art. 9). Enfin, l'article 28 rend nulle toute démarche faite par une bande ou un membre d'une bande afin de permettre à une personne autre qu'un membre de cette bande d'occuper ou d'utiliser des terres de réserve, sauf si le ministre autorise par écrit une telle utilisation ou occupation. Quand des représentants indiens contestent cette dernière disposition, s'inquiétant parce que l'utilisation privée des terres de réserve doit recevoir la sanction du conseil de bande, la réponse donnée souligne le fait que l'article limite de tels permis ministériels à des périodes d'au plus un an (Conférence de 1951 : 1366). Quelques années plus tard, une modification permet au ministre, si la bande y consent, de prévoir une période plus longue (S.C. 1956, chap. 40, art. 10). Cette disposition a pour effet d'ajouter une troisième méthode pour entériner l'utilisation des terres de réserve par un non-Indien, les deux autres étant la cession et le bail, conformément à l'article 58(3) de la loi actuelle (Sanders 1985 : 465), examiné au paragraphe c)(iii), ci-après.

c) L'administration et l'aliénation des terres de réserve et des terres cédées

Lorsque Clifford Sifton est nommé ministre de l'Intérieur, et par conséquent, surintendant général des Affaires indiennes en 1896, il se rend compte que, contrairement à ce qu'il a supposé, il est assez difficile

pour le gouvernement de s'approprier des terres indiennes (Hall 1983 : 120). Mais cette situation est en train de changer. Le soulèvement du Nord-Ouest en 1885 s'est traduit par un durcissement et, dans les années 1890, les pressions exercées sur le gouvernement et le ministère des Indiens afin que l'on ouvre les terres indiennes à la colonisation et à la mise en valeur s'intensifient. Au cours des 40 années qui suivent, ces pressions, et les modifications à la loi auxquelles elles donnent lieu, sont constantes et le surintendant général est de plus en plus autorisé à agir sans le consentement de la bande. En 1895, par exemple, il peut louer, sans cession, la terre de tout Indien qui lui en fait la demande (voir au paragraphe c)(iii), ci-après) et, en 1918, de louer, à nouveau sans cession, toute terre de réserve inculte. Ces mesures visent à empêcher que la campagne du gouvernement visant à accroître la productivité dans l'Ouest «soit entièrement à la merci des tribus d'Indiens»; (Débats des Communes de 1918 : 1103–1104, portant sur des explications des S.C. 1918, chap. 26, art. 4).

Cette tendance atteint son point culminant juste avant la Première Guerre mondiale avec l'ajout à la *Loi sur les Indiens* de l'article 49A qui permet au gouvernement d'exproprier certaines réserves, à l'encontre des clauses de traité et des normes de cession :

> Lorsqu'une réserve indienne est contiguë à une ville ou à une cité constituée en corporation et ayant une population d'au moins huit mille âmes, ou y est située en tout ou partie [. . .] le gouverneur en son conseil peut [. . .] référer au juge de la cour de l'Échiquier du Canada pour faire une enquête et présenter un rapport, la question de savoir si, en tenant compte de l'intérêt du public ainsi que de celui des Indiens [. . .] pour l'usage desquels la réserve est détenue, il est à propos de déplacer les Indiens [. . .]

Cet article vise à éviter l'adoption d'une loi spéciale chaque fois qu'un besoin de ce genre se fait sentir et s'inspire d'une loi que vient de voter le Parlement et qui a pour effet de déplacer les Songhees de leur réserve à Victoria (C.-B.). Cette réserve, située dans le port de Victoria en face de l'hôtel du gouvernement, est en butte à l'hostilité (parce qu'elle est considérée comme une horreur et une source de problèmes sociaux) et à l'envie des contribuables de l'endroit (parce qu'elle occupe un terrain de très grande valeur) depuis l'époque de la colonie. En 1859, le gouverneur Douglas a refusé une demande formulée par l'assemblée législative afin de déplacer les Indiens, parce qu'il estimait injuste de violer les obligations solennelles du gouvernement prévues dans le traité (Fisher 1977 : 114). Cependant, en 1911, c'est précisément ce qui est fait. «Nous souhaitons respecter entièrement les droits prévus dans le traité», fait savoir le ministre de l'Intérieur à la Chambre, «mais il est absolument nécessaire, dans un pays en pleine expansion, de tenir compte de la situation et [. . .] des conditions actuelles.» Les Songhees, affirme-t-il, occupent des terres de très grande valeur sans en faire aucune utilisation; ils seront donc transportés vers de nouvelles terres à

Esquimalt et recevront une indemnisation (Débats des Communes de 1911 : 8355–8356). Au cours d'un incident connexe survenu quelques années plus tard, le Parlement autorise le gouverneur en conseil à réduire la taille des réserves indiennes de la C.-B., encore une fois sans respecter les dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière de cession (S.C. 1919–1920, chap. 51). Cette mesure est traitée au paragraphe a)(iv), ci-dessus.

En réponse aux critiques exprimées au sujet de la trop grande portée de l'article 49A, ce dernier est modifié; dorénavant le jugement de la Cour de l'Échiquier sera soumis à l'approbation du Parlement avant qu'on puisse procéder à un déplacement (S.C. 1911, chap. 14, art. 2). L'article continue de faire partie de la loi jusqu'en 1951, lorsque le ministre de l'époque admet que cette disposition est discriminatoire et que les Indiens sont d'avis qu'elle fait d'eux des «citoyen(s) de catégorie inférieure» (Débats des Communes de 1951 : 1383).

Vers les années 1930, le gouvernement a d'autres préoccupations et, en 1936, le ministère des Indiens devient à nouveau une Direction, cette fois-ci, du ministère des Mines et Ressources, le ministre des Mines devenant le surintendant général des Affaires indiennes (*Loi du ministère des Mines et Ressources*, S.C. 1936, chap. 33).

(i) Pouvoirs du ministre sur les terres cédées : article 53(1) de la loi actuelle

Les pouvoirs du gouvernement en matière d'administration et d'aliénation des terres cédées datent d'avant la Confédération, comme le précisent clairement les lois de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et du Haut- et du Bas-Canada dont il est question au paragraphe 1a) ci-dessus. D'après la législation du Bas-Canada, par exemple, un commissaire est chargé d'administrer et d'aliéner les terres des Indiens; l'affaire Star Chrome a permis d'en examiner les retombées juridiques (voir le paragraphe (a)(ii), ci-dessus). L'article 29 de l'*Acte des Sauvages de 1876* prévoit ce qui suit :

> Toutes les terres des Sauvages, formant les réserves ou partie des réserves cédées, ou qui devront être cédées à la Couronne, seront réputées possédées pour les mêmes fins qu'avant la passation du présent acte, et seront administrées, affermées et vendues selon que le Gouverneur en conseil le prescrira, sujet aux conditions de la cession et aux dispositions du présent acte.

Ces dispositions sont essentiellement les mêmes aujourd'hui, sauf que ces pouvoirs sont dévolus au ministre ou à son fondé de pouvoir depuis 1951 : art. 53(1). Cependant, il revient toujours au gouverneur en conseil de décider si l'utilisation de terres de réserve à une fin particulière est vraiment à l'usage et au profit de la bande : art. 18(1). L'ambiguïté historique de l'article 53(1) et de ceux qui l'ont précédés est traitée au paragraphe (a)(iii), ci-dessus.

Le ministre détient également des pouvoirs importants au sujet des terres de réserve, par exemple, art. 18(2), au sujet des écoles, des lieux de sépulture, de l'hygiène, etc.; art. 58(1), au sujet des améliorations apportées aux terres incultes ou inutilisées et des baux agricoles, et, art. 58(4), au sujet de déblaiement d'herbes, de chablis, et de gravier, la plupart de ces questions étant assujetties au consentement du conseil de bande. À la conférence tenue à Ottawa en 1951, on s'interroge au sujet de ces dispositions et certains représentants se plaignent de la façon dont certains agents des Indiens ont loué les terres incultes ou inutilisées. On aborde également l'aliénation du sable et du gravier sans consentement et les représentants reçoivent l'assurance que ce ne sera le cas que lorsque, en raison d'absences, il y aura des «difficultés ou des retards indus» à obtenir le consentement du conseil de bande. Il est également déclaré à la conférence que les baux consentis pour de tels motifs ne pourront pas être renouvelés sans consentement (Conférence de 1951 : 1366).

En vertu de l'article 60, le gouverneur en conseil peut, à la demande d'une bande, lui accorder le droit d'exercer, «sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, tels contrôle et administration qu'il estime désirables». Ces pouvoirs peuvent également être retirés.

ii) L'obligation de la cession et l'exception pour cause d'utilité publique : les articles 35 et 37 de la Loi actuelle

Le principe énoncé à l'article 37 est sans contredit le plus fondamental de la loi, interdisant l'aliénation de toute terre de réserve qui n'a pas d'abord été cédée à la Couronne par la bande «à l'usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté». Cependant, ce principe est frappé d'exceptions établies ailleurs dans la loi, surtout à l'article 35, qui autorise la prise de terres pour cause d'utilité publique, et à l'article 58(3). Ces articles seront étudiés à tour de rôle.

La version la plus ancienne de la politique qui a inspiré l'article 35 porte, faut-il s'en étonner, sur les chemins de fer. Au XIX^{e} siècle, l'histoire de la *common law* est émaillée de dispositions en faveur des chemins de fer et l'article 25 de la première loi fédérale relative aux terres des Indiens n'y échappe pas. Je me contenterai d'affirmer que si une voie ferrée, une route ou une voie publique traverse la terre d'un Indien ou lui cause préjudice, une indemnisation doit être accordée. Cette même disposition, plus ou moins sous cette forme, figure dans les *Lois* de 1876, de 1880 et de 1886 *sur les Indiens*, puis, en 1887, elle est modifiée de manière à préciser qu'il ne peut y avoir empiétement sur «aucune partie de toute réserve» sans le consentement du gouverneur en conseil, mais si toute voie ferrée, etc. la traverse ou lui cause préjudice, une indemnisation s'impose (S.C. 1887, chap. 33, art. 5). Le libellé de cette disposition fait l'objet de critiques à la Chambre des communes parce qu'on y voit une contradiction, mais, hormis une légère modification, c'est aussi la version qui figure dans la codification de 1906.

Cependant, en 1911, l'article est modifié pour recevoir essentiellement sa formulation actuelle et autoriser les sociétés et municipalités, détenant des pouvoirs à cette fin en vertu de la loi, à exproprier des terres de réserve à des fins publiques (S.C. 1911, chap. 14, art. 1). Une telle expropriation exige le consentement du gouverneur en conseil et, en 1951, la mention spéciale des chemins de fer, etc., disparaît (S.C. 1951, chap. 29, art. 35). L'article 35 fait l'objet de «force débats» à la Conférence tenue à Ottawa, mais les délégués reçoivent l'assurance que la politique à l'origine de l'article ne vise pas «l'achat global de terres» mais «l'utilisation des terres aux fins d'utilités publiques ou d'autres services semblables». Cette explication semble satisfaire les personnes présentes et l'article est accepté (Débats des Communes de 1951 : 1396).

iii) L'exception des occupants particuliers : article 58(3) de la Loi actuelle

L'article 58(3) prévoit que le Ministre «peut louer au profit de tout Indien, à la demande de celui-ci, la terre dont ce dernier est en possession légitime sans que celle-ci soit cédée». Comme nous l'avons déjà précisé, c'est l'une des deux seules manières qui permettent à des non-Indiens de pouvoir louer légalement des terres dans une réserve sans que celles-ci soient cédées. Son histoire est fort intéressante.

Selon le principe général qui les régit, les terres sises dans une réserve «ne doivent être vendues, aliénées ni louées, ou il ne doit en être autrement disposé», que si elles ont été cédées à la Couronne par la bande à «l'usage et au profit» de laquelle elles ont été mises de côté (art. 37). Ce principe remonte au moins à la Proclamation royale de 1763 et figure dans la première loi fédérale relative à l'administration des terres des Indiens en 1868. Mais, dans la *Loi sur les Indiens*, il fait l'objet d'exceptions qui remontent elles à la première loi adoptée en 1876, et d'autres vont suivre.

L'article 58(3) actuel tire probablement ses origines de la Loi de 1880, qui autorise le surintendant général à louer, sans qu'elles soient cédées, les terres des «Indiens âgés, malades et infirmes, ainsi que de leurs veuves et de leurs enfants laissés sans tuteur», afin de subvenir à leurs besoins (S.C. 1880, chap. 28, art. 36). Cette définition est augmentée en 1884 afin de comprendre les terres des Indiens qui sont devenus des professionnels ou des enseignants, ou qui exercent un métier qui les empêche de «cultiver leurs terres dans la réserve» (S.C. 1884, chap. 27, art. 8), puis, ces trois nouvelles catégories sont réunies en une seule en 1894, c'est-à-dire les «occupations» qui empêchent de pratiquer l'agriculture, (S.C. 1894, chap. 32, art. 3). En 1898 sont également ajoutés les pouvoirs de disposer, sans cession, des herbes sauvages et du bois mort sur pied ou du chablis, (S.C. 1898, chap. 34, art. 2).

La modification la plus importante est apportée quelques années auparavant, cependant. En 1895, l'article est abrogé, supprimant ainsi l'allusion aux veuves, etc. et aux occupations qui empêchent l'agriculture, et une disposition beaucoup plus générale est insérée :

> Nulle réserve ou portion de réserve ne pourra être vendue, aliénée ou affermée, avant d'avoir été cédée ou abandonnée à la Couronne pour les objets prévus au présent acte; mais le surintendant général pourra donner à bail, au profit de *tout* sauvage, *sur sa demande*, le terrain auquel celui-ci a droit, *sans formalité préalable de cession ou d'abandon*.« (S.C. 1895, chap. 35, art. 1, je souligne)

Ainsi est supprimée la nécessité d'obtenir le consentement de la bande (sous forme de cession) pour louer des terres qui sont attribuées à un membre de la bande et que ce dernier souhaite louer, pourvu que le surintendant général y consente. À la Chambre des communes, la modification est décrite comme une généralisation de la loi provoquée par:

> [. . .] plusieurs cas [où] des Sauvages [. . .] ont quitté la réserve et, en vertu de la loi actuelle, nous ne pouvons pas donner à bail ces terrains sans le consentement de la bande. [. . .] [L]es voisins, par dépit ou par haine, ont mis assez d'influence en jeu pour empêcher de faire la chose. (Débats des Communes de 1895 : 3444)

C'est, de toute manière, le point de vue officiel. La suppression du consentement de la bande engendre toutefois ses propres difficultés. Comme d'autres le constatent quatre-vingt- cinq ans plus tard, quand un plus grand nombre de détenteurs souhaitent conclure des baux commerciaux à long terme, les obligations de la Couronne envers la bande au sujet des terres attribuées ne doivent pas être considérées comme «entièrement annulées» par l'attribution. Le recours à ces dispositions afin de consentir des baux qui sont de véritables aliénations va à «l'encontre de l'esprit» de la *Loi*, pour le moins (Circulaire du programme, Affaires indiennes et inuit, 1980, n° H-7–1 aux paragraphes 2.4 et 3.1). La récente affaire *Boyer* c. *La Reine et autres* (1986), 26 D.L.R. (4e) 284 (C.A.F.) favorise toutefois fortement les droits de propriété individuels par rapport aux droits collectifs, pour ce qui est de l'article 58(3) actuel.

En 1919, c'est le surintendant général qui détient le pouvoir de céder à bail les droits de surface en vue de l'exploration minière, peu importe si quelqu'un le demande ou non (S.C. 1919, chap. 56, art. 1). L'occupant doit être indemnisé de tout dommage causé par cette activité et, en 1938, une fois le ministère des Indiens devenu une Direction du ministère des Mines et Ressources, des dispositions sont prévues afin d'indemniser aussi les non-Indiens locataires et titulaires de permis. Cette modification établit une distinction entre les baux miniers qui exigent, et ceux qui n'exigent pas, une cession préalable (S.C. 1938, chap. 31, art. 1).

En 1951, l'article est scindé et la première partie, qui renferme les dispositions générales interdisant l'aliénation sans cession, devient l'article 37. La seconde partie, où se trouve l'exception à l'égard des occupants particuliers, passe à l'article de la loi qui porte sur l'administration des terres et est numérotée 58(3). Les dispositions visant les terres incultes, et plusieurs, mais non pas toutes les dispositions qui en confèrent le contrôle au surintendant général (désormais le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), sont remplacées par des dispositions exigeant le consentement du conseil de bande (voir la rubrique (i) ci-dessus). C'est là l'orientation générale de la réforme apportée à la loi en 1951 et les articles 37 et 58(3) demeurent inchangés depuis cette date.

À la conférence tenue à Ottawa en 1951, on s'interroge sur la signification de l'expression «sauf dispositions contraires de la présente loi» figurant à l'article 37. Le gouvernement répond que cette expression désigne les mesures prises en vertu des articles 35 (terres prises pour cause d'utilité publique) et 110(2) (octroi à l'Indien émancipé). Aucune allusion n'est faite aux paragraphes 28(2) ou 58(3), sans doute parce qu'à cette époque, on se préoccupe davantage des ventes que des baux et des permis (Conférence de 1951 : 1366).

3. Administration des deniers des Indiens

Bien qu'une définition des terres des Indiens soit apparue dès la première *Loi sur les Indiens* en 1876, leurs deniers ne sont pas définis avant 1951. Cette année-là, on les définit comme étant «toutes les sommes perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens ou des bandes» et il en est encore ainsi de nos jours. Cette distinction entre les terres et les deniers révèle dans une certaine mesure l'importance relative des deux et la mesure des rapports entre les terres et les deniers des Indiens dans le passé. Contrairement aux terres, toutefois, les deniers ont, par comparaison, peu retenu l'attention des historiens, des avocats et des tribunaux.

Les articles de la loi actuelle qui portent sur leur sujet vont de 61 à 69. L'article 61 est aux deniers ce que l'article 18(1) est aux terres: il ne prévoit leur affectation «qu'au bénéfice des Indiens ou des bandes à l'usage et au profit communs desquels ils sont reçus ou détenus» et le gouverneur général peut décider si une dépense particulière respecte ce critère. Le fait que ces dispositions ne semblent pas permettre de contester devant les tribunaux la décision du gouverneur en conseil soulève une vive controverse en 1956 (Débats des Communes de 1956 : 7360–61, 7382–83), et l'article 18(1) est invoqué par la Couronne dans l'affaire Guerin à titre de négation de toute obligation fiduciaire. Cet argument est finalement débouté dans cette affaire et le vide dont on se plaint en 1956 est par la suite, au moins partiellement, comblé.

L'article 61(2) prévoit le versement d'intérêts sur les deniers des Indiens détenus au Fonds du revenu consolidé, selon un taux que fixe le gouverneur en conseil. En 1951, certains des représentants qui assistent à la Conférence à Ottawa tentent, mais sans succès, de faire changer cette disposition de manière à ce que le taux ne descende jamais en dessous de cinq pour cent (Conférence de 1951 : 1365).

L'article 62 établit une distinction entre les deniers au compte de capital et les deniers de revenu, car il prévoit que tous les deniers tirés de la vente de terres cédées et de biens de capital d'une bande sont censés être des deniers au compte de capital de la bande et tous les autres, des deniers de revenu. Cette distinction revêt une grande importance, car la loi de 1951 attribue au ministre des pouvoirs fondés sur cette distinction et, l'article 69, à l'instar de l'article 60 concernant les terres, autorise le gouverneur en conseil à permettre à une bande de «contrôler, administrer et dépenser la totalité ou une partie de ses deniers de revenu». Accordée pour la première fois en 1959, cette permission est détenue par plusieurs bandes en 1971 (Daugherty and Madill 1980 : 191). Comme en atteste l'annexe au Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens, près de la moitié des bandes détiennent maintenant ce pouvoir.

Les articles 64 et 65 portent sur les pouvoirs que détient le ministre au sujet des deniers au compte de capital d'une bande et qu'il exerce avec le consentement du conseil de bande et l'article 66 renferme des dispositions semblables au sujet des deniers de revenu, quoique dans ce cas, le ministre détienne davantage de pouvoirs d'agir sans le consentement du conseil de bande. L'article 68 permet au ministre d'utiliser les paiements de rentes ou d'intérêts dus à un Indien pour subvenir aux besoins du conjoint ou de la famille de ce dernier, dans un certain nombre de cas. Certains aspects de ces dispositions et de quelques autres font l'objet d'un examen plus approfondi ci-après.

En termes généraux, les dispositions de la loi de 1951 qui portent sur les deniers des Indiens expriment les mêmes rapports de force entre la tutelle et l'indépendance qui caractérisent le reste de la Loi, ainsi que la même tendance vers l'indépendance. Cependant, le rôle permanent de surveillance qu'ont le ministre et le gouverneur en conseil et surtout les pouvoirs que détient ce dernier de permettre à une bande d'adopter des règlements financiers seulement si elle «a atteint un haut degré d'avancement» (art. 83), révèlent que la situation n'a pas beaucoup évolué. Prévoyant des critiques à l'égard de la liberté d'action dont jouira le ministre en vertu du projet de loi de 1951, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration tient les propos suivants au sujet de ce compromis :

> Aux termes du bill à l'étude, le ministre continuera de jouir de pouvoirs discrétionnaires, mais la Chambre verra que ces pouvoirs sont sensiblement plus restreints que ceux dont il jouit en vertu de la

> loi actuelle. Quand nous examinerons la mesure en comité, nous démontrerons volontiers que les pouvoirs discrétionnaires que nous conservons sont motivés. Plus particulièrement, le ministre est obligé de conserver l'autorité en ce qui a trait à l'affectation des fonds des bandes pour la bonne raison que, comme cet argent provient du Fonds du revenu consolidé, il faut que les dépenses soient autorisées. Je ne veux pas induire la Chambre en erreur : l'autorité ministérielle comprend le contrôle des dépenses effectuées à même les fonds des bandes; mais dès qu'une bande démontrera qu'elle peut gérer ses fonds, la Chambre peut être sûre que nous lui en fournirons l'occasion. (Débats des Communes de 1951 : 1382, je souligne)

(a) Deniers provenant des cessions de terres

Les premières lois ne renferment pas de dispositions distinctes au sujet des terres et des deniers. La première loi fédérale à aborder la question des deniers est celle de 1868 qui établit le «Département du Secrétaire d'État» et prévoit l'administration «des Terres des Sauvages et de l'Ordonnance» (S.C. 1868, chap. 42). Selon l'article 7, tous les deniers destinés au «soutien et au profit» des Indiens, y compris les deniers provenant de la vente de bois et de terre, doivent être utilisés de la même manière qu'avant la loi. L'article 11 confie le contrôle de ces sommes au gouverneur en conseil, l'autorisant à ordonner la manière dont les deniers doivent être investis, la date où les versements doivent être faits et l'aide accordée, et la somme qui doit être mise de côté en vue de l'administration des terres et des biens des Indiens. La première *Loi sur les Indiens* adoptée en 1876 renferme des dispositions semblables, sauf qu'elle prévoit, au moment de la cession, qu'il peut être convenu de verser jusqu'à 10 p. 100 du produit de la vente aux membres de la bande plutôt que de l'investir ou l'utiliser à d'autres fins. Ce chiffre semble traduire la politique adoptée en matière de conclusion de traités quand on décida de remplacer les paiements forfaitaires par des rentes après la Guerre de 1812 (voir le paragraphe (2)a)(i), ci-dessus). La Loi de 1876 exige également que le produit de la vente ou de la location de terres, de bois, de foin, de pierres, de minéraux ou de «tout autre objet de valeur s'y trouvant» et appartenant aux Indiens soit versé au Receveur général pour être porté au crédit des fonds des Indiens.

Les *Lois* de 1880 et de 1886 *sur les Indiens* maintiennent ces dispositions. De légères modifications sont apportées en 1895 et en 1898, et en 1906 la somme susceptible d'être versée aux membres de la bande en raison de la vente de terres est portée à 50 p. 100. La raison, selon le ministre de l'Intérieur, en est la suivante :

> Nous constatons que [10 p. 100] [...] ne suffit pas pour [...] engager [les Indiens] à se déposséder de leurs terres; à cette condition, nous avons beaucoup de difficulté à les induire à s'en déposséder. Il y a quelques semaines, [...] plusieurs députés, du Nord-Ouest pour la plus grande partie, déclarèrent qu'il serait urgent

> d'assurer l'utilisation des vastes étendues de terre détenues par les Indiens, et que ceux-ci n'utilisent aucunement, et cela au détriment des colons, de la prospérité et du progrès de la région. (Débats des Communes de 1906 : 5558)

Pendant quelques années encore, le taux demeure à 10. p. 100 pour le bois et les autres biens, mais les pressions se maintiennent. Certains députés souhaitent que le plafond soit haussé, voir enlevé (Débats des Communes de 1910 : 6256–57) et, en 1919, le taux de 50 p. 100 s'applique au bois et aux autres biens aussi bien qu'aux terres (S.C. 1919, chap. 56, art. 2). En 1951, cette disposition devient l'article 64(a) et l'expression «*per capita*» est ajoutée. C'est aujourd'hui l'alinéa 64(1)a).

(b) Capital et revenu

Bien que le mot «revenu» soit d'usage plus récent, celui de capital fait sa première apparition dans les dispositions d'émancipation figurant dans l'*Acte de civilisation graduelle* de 1857 et on le retrouve dans les lois qui suivent. Il s'agit essentiellement d'éviter que l'on puise dans les fonds de la bande sans le consentement de celle-ci et on semble s'inspirer du principe de la cession appliqué aux terres. Le principe comme tel s'est cependant estompé. Ainsi, un article ajouté en 1894 autorise le gouverneur en conseil, avec le consentement de la bande, à employer les deniers au compte de capital de cette bande afin d'acheter des terres de réserves et de financer les améliorations permanentes et l'achat de bétail (S.C. 1894, chap. 32, art. 11). En 1918, cette disposition est modifiée afin de permettre de se passer du consentement de la bande si un tel refus est «préjudiciable au progrès ou au bien-être de la bande» (S.C. 1918, chap. 26, art. 4). On peut donc, avec raison, supposer que parce que les Indiens n'exercent pratiquement aucun contrôle à l'égard de leurs fonds et parce que la plupart de cet argent provient de la vente de terres et de ressources foncières, il n'existe pas un besoin pressant de tenter d'établir une distinction entre le capital et les revenus. Ce n'est que lorsque le gouvernement décide, dans la loi de 1951, de procéder au transfert aux bandes d'un plus grand contrôle financier que cette distinction s'avère importante.

Il y a toujours eu des dispositions relatives aux questions d'argent. Ainsi, l'article 68 de la loi actuelle tire ses origines de l'*Acte des Sauvages* de 1886 (S.R.C. 1886, chap. 43) modifié à plusieurs reprises entre 1887 et 1898 afin de permettre de subvenir aux besoins des familles des Indiens qui ont transgressé la morale et les lois de l'époque. L'article 72 de la loi de 1886 permet au surintendant général de cesser le versement des «revenus d'intérêts et de rentes» dus à tout Indien qui a abandonné sa famille et d'utiliser plutôt ces sommes pour subvenir aux besoins de cette dernière. L'article 73 confère des pouvoirs semblables de cessation des versements lorsqu'une Indienne sans enfant quitte son mari pour aller vivre avec un autre homme «dans l'immoralité». En

1887, ces pouvoirs sont élargis afin de comprendre la suppression, à un Indien en faute, de son droit de «participer» à la propriété foncière de la bande, et en 1894, la portée de l'article 72 est étendue de façon qu'il s'applique à l'Indien dont la conduite amène son épouse ou sa famille à le quitter, ou qui en est séparé en raison d'un emprisonnement. En 1898, le surintendant est de plus autorisé à cesser le versement des deniers dus à un parent indien d'un enfant illégitime pour les utiliser plutôt afin de subvenir aux besoins de l'enfant. Les pouvoirs qu'il détient au sujet des deniers des Indiennes à la conduite «immorale» s'appliquent également aux femmes ayant des enfants, c'est-à-dire qu'il peut utiliser les revenus d'intérêts et de rentes afin de subvenir aux besoins des enfants qu'elles ont abandonnés.

Même si la notion d'Indien privé de la «participation» à la propriété foncière de la bande est un peu vague, on peut établir un parallèle avec les anciennes dispositions en matière d'émancipation (voir le paragraphe 2b)i), ci-dessus, et les articles 15(5) et 16(2) de la Loi actuelle). Aux termes de l'*Acte des Sauvages* de 1896, un Indien qui réussit à obtenir l'émancipation reçoit une terre en propriété inconditionnelle et cesse d'être un Indien, sauf pour ce qui est de son droit de «participer aux revenus de rentes et d'intérêts, aux loyers et aux conseils» de la bande. Mais, à cette époque, l'émancipé n'a pas droit de toucher sa part des fonds de capital de la bande et du principal des rentes. Au dire du ministre, si les Indiens émancipés désirent «entrer en possession de leur part des fonds investis dans les terres», il faut obtenir le consentement de la bande pour que se fasse une telle répartition (Débats des Communes de 1876 : 351, 770). Les cas de ce genre sont rares.

Un certain nombre d'autres mentions au sujet du capital, dont les dispositions relatives aux prêts qui sont traités ci-après, figurent dans les modifications apportées aux dispositions originales de 1894 qui autorisent le gouverneur en conseil à employer le capital de la bande pour acheter des terres de réserves, etc. En 1918, par exemple, la même disposition qui permet de se passer du consentement de la bande en pareil cas, permet au surintendant général de louer les terres de réserves incultes sans procéder à une cession et de dépenser «autant de fonds de capital de la bande qu'il peut être nécessaire» pour rendre les terres propices à l'agriculture ou au pâturage (S.C. 1918, chap. 26, art. 4). Encore une fois, il s'agit d'empêcher «ces groupes d'Indiens réactionnaires ou récalcitrants» d'«entraver le progrès» (Débats des Communes de 1918 : 1102–03). Ces dispositions, modifiées afin d'exiger le consentement du conseil de bande, forment maintenant les articles 58(1) et 64(1)d) de la Loi.

Le pouvoir original de dépenser le capital fait l'objet d'une autre modification en 1936 quand on l'élargit afin de permettre l'emploi de tels fonds en vue de l'achat «du droit de possession par un membre de la bande sur toute parcelle particulière de terrain sur la réserve» (S.C. 1936, chap. 20, art. 3). Si un Indien lègue sa terre à quelqu'un qui n'a

pas le droit de vivre dans la réserve, la terre doit être vendue à quelqu'un qui détient ce droit; il n'y a, cependant, aucune disposition permettant à la bande elle-même de reprendre la terre et c'est pourquoi la modification est apportée.

Deux autres dispositions relatives aux deniers des Indiens méritent d'être mentionnées. La première, adoptée en 1895, confère au gouverneur en conseil le pouvoir de diminuer le prix d'achat exigé au moment de la vente de terres des Indiens ou de diminuer ou de remettre les intérêts exigibles sur cette somme. Elle permet également de réduire le loyer exigé de la terre d'un Indien si le gouverneur en conseil le juge trop élevé (S.C. 1895, chap. 35, art. 8). Toutes les sommes qui ont fait l'objet d'une diminution ou d'une remise en vertu de cet article doivent faire l'objet d'un rapport au Parlement. Les pressions exercées par les acheteurs de terres non arpentées des Indiens, qui ont découvert trop tard qu'ils ont payé trop cher, sont à l'origine de cette mesure. Le ministère des Indiens «s'occupait» de cette difficulté depuis un certain temps, mais le ministère de la Justice met en doute la légalité de la diminution des paiements sans disposition législative habilitante (Débats des Communes de 1895 : 3446–47). L'inquiétude venait sans aucun doute du fait que cette façon de procéder équivaut à une violation des modalités de cession, ou en d'autres termes, à une diminution non autorisée du capital de la bande. On la qualifierait peut-être aujourd'hui de manquement à une obligation fiduciaire aux termes du principe établi dans l'affaire Guerin. Cet article, qui figure dans les codifications de 1906 et de 1927 est abandonné en 1951.

La seconde disposition, adoptée en 1910, rend invalide tout contrat ou entente au sujet des deniers ou des garanties des Indiens ou des deniers votés par le Parlement au profit des Indiens, que peuvent conclure le chef, des conseillers ou des membres de la bande sans y être autorisés par la loi ou avoir reçu l'approbation par écrit du surintendant général (S.C. 1910, chap. 28, art. 2). Formulé de façon semblable à l'article 28 de la *Loi* actuelle *sur les Indiens* qui régit l'utilisation et l'occupation des terres des réserves, cet article vise à préciser et à réaffirmer le principe selon lequel les bandes ne peuvent «trafiquer de leurs droits» sans l'autorisation du gouvernement (Débats des Communes de 1910 : 6251–86). Il n'existe aucune équivalence exacte dans la loi de 1951, mais l'article 61 exprime la même idée générale.

Comme nous l'avons déjà affirmé, la loi de 1951 est plus explicite dans les distinctions qu'elle fait entre capital et revenu car, contrairement aux versions antérieures de la loi, les pouvoirs détenus par le gouvernement y sont structurés de façon plus précise autour de cette distinction. Les lois antérieures confèrent au gouverneur général l'administration des deniers des Indiens, puis viennent s'ajouter des pouvoirs spéciaux à exercer lorsque le besoin se fait sentir de dépenser le capital de la bande. Les dispositions relatives à la vente ou à la mise en valeur de terres non cédées et autres biens-fonds semblables, permettent

parfois l'exercice de ces pouvoirs sans le consentement de la bande. D'autre part, la Loi de 1951 transfère en général ces pouvoirs du gouverneur en conseil au ministre et cette tendance se maintient, après force débats, en 1956 (Débats des Communes de 1956 : 7353–56, 7360–61 et s.). Puis, les deniers au compte de capital et de revenu sont définis et l'autorité du ministre sur chacun de ces sujets est précisée dans des articles distincts, dont la plupart, mais non pas tous, prévoient le consentement du conseil de bande. Tout porte à croire que l'on vise à organiser la croissance de manière rationnelle, plutôt que de la laisser au hasard comme on le faisait depuis soixante ans environ, et il n'y a donc souvent aucun rapport précis ou direct avec les versions antérieures, comme c'est le cas dans les codifications antérieures.

Il est peut-être utile de signaler que l'article 66 est le seul article portant sur les deniers des Indiens qui ait soulevé un débat en 1951. Le paragraphe 66(1) confère au ministre un très vaste pouvoir, assujetti au consentement de la bande, d'autoriser la dépense de deniers de revenu qui «favorisera le progrès général et le bien-être de la bande ou d'un de ses membres» (par. 66(1)). Cette disposition fait l'objet d'un débat parce qu'on craint qu'elle n'ait des répercussions nuisibles sur le droit des Indiens aux prestations de bien-être social (Débats des Communes de 1951 : 3137). Certains des délégués qui assistent à la Conférence tenue à Ottawa se disent également préoccupés par l'article 66(2) qui, sous une forme ou une autre, figure dans la loi depuis 1886. Cet article permet au ministre de dépenser, sans aucun consentement, les fonds de la bande afin de dispenser des soins aux Indiens malades et invalides et d'assurer des funérailles aux indigents, et on est d'avis que les fonds publics plutôt que les fonds de bande doivent servir à ces fins (Conférence de 1951 : 1365).

(c) Prêts

Il importe de faire une distinction entre les prêts prélevés sur les fonds de bande et ceux provenant du Fonds du revenu consolidé, aux termes de l'article 70.

Les prêts consentis à même les fonds de bande ont une plus longue histoire. Ils datent de 1924 parce qu'à cette époque des Indiens en difficulté financière à qui des agents ont délivré des permis spéciaux afin d'acheter du matériel agricole ont apparemment accumulé un certain nombre de mauvaises créances. Il s'agit donc de constituer une caisse de prêt à même les deniers au compte de capital de la bande. Ces prêts relèvent de la compétence du gouverneur en conseil et exigent le consentement de la bande. Ils visent à «encourager le progrès», et ne doivent pas être supérieurs à la moitié de la valeur estimative de l'intérêt de l'emprunteur dans les terres qu'il détient (S.C. 1924, chap. 47, art. 5). Cet article devient le paragraphe 64h) de la Loi de 1951 et un autre paragraphe est ajouté en 1956 afin de fournir des prêts, avec ou sans

garantie, pour la construction de maisons destinées aux membres de la bande et de garantir les prêts consentis aux membres de la bande en vue de la construction (S.C. 1956, chap. 40, art. 15). Il se peut que cette disposition réponde en quelque sorte à une plainte formulée à la Conférence tenue à Ottawa. Un délégué avait alors demandé pourquoi les prêts prélevés sur le Fonds du revenu consolidé ne pouvaient servir à la construction de maisons et on lui avait répondu que l'objectif principal du programme visait à «consentir des prêts aux Indiens en vue de *projets générateurs de revenus*, et que l'habitation, à moins qu'elle ne soit destinée à la location, n'est pas génératrice de revenus» (Conférence de 1951 : 1367, souligné dans le texte original). La modification apportée en 1956 ne prévoit pas, bien sûr, de prêts consentis à même le Fonds, mais elle permet des prêts destinés à l'habitation. Les prêts tirés des fonds de bande font maintenant l'objet des alinéas 64h) et j).

Les prêts, fort différents, qui peuvent être consentis par le Fonds du revenu consolidé font l'objet de l'article 70 de la Loi actuelle, qui est adopté pour la première fois à titre d'article 94B en 1938 (S.C. 1938, chap. 31, art. 2). Cette disposition ne fait pas l'unanimité (Débats du Sénat de 1938 : 489). L'article crée une «caisse renouvelable» d'abord limitée à 350 000 $, mais qui est portée à 650 000 $ en 1955, au moyen d'un crédit distinct, (Débats des Communes de 1956 : 5356). En 1956, ce montant est relevé de nouveau pour atteindre 1 million de dollars, cette fois-ci en vertu d'une modification apportée à la *Loi sur les Indiens* elle-même (S.C. 1956, chap. 40, art. 18); il se situe actuellement à 6 050 000 $. En 1956, le ministre, l'honorable J.W. Pickersgill, explique que les prêts, consentis en vertu de cet article,

> [...] sont accordés aux Indiens en vue de les aider à s'établir dans l'agriculture, l'exploitation forestière, à devenir pêcheurs, à lancer une entreprise d'artisanat, à se procurer l'équipement et les installations nécessaires pour exercer le métier de guide, faire du piégeage et remplir une foule d'autres occupations diverses. Le but de ces prêts est de permettre aux Indiens, — qui, par suite de la protection que leur accorde la *Loi sur les Indiens*, peuvent difficilement emprunter de la façon ordinaire, — d'obtenir de l'argent à des conditions convenables afin de suppléer à leurs moyens traditionnels de subsistance. (Débats des Communes de 1956 : 5356).

Il poursuit en ajoutant que le taux de «remboursement est remarquable.»

Les modifications apportées en 1956, qui n'ont pas toutes été abordées ci-dessus, sont intégrées dans la codification de 1970 et, à part certaines modifications découlant des nouvelles règles adoptées en 1985 au sujet de l'appartenance à une bande (S.C. 1985, chap. 27, art. 10–13), les dispositions relatives aux deniers des Indiens en vigueur de nos jours sont les mêmes. Les tribunaux ont rendu très peu de décisions concernant l'interprétation de ces articles. Les questions foncières semblent avoir engendré beaucoup plus de litiges. Au fur et à mesure

que les bandes et les entrepreneurs indiens s'adonneront davantage à des entreprises commerciales, un plus grand nombre de cas mettant en cause les deniers des Indiens se retrouveront sans doute devant les tribunaux.

Bibliographie choisie

Bankes, N.D. «Indian Resource Rights and Constitutional Enactments in Western Canada, 1871–1930» chez Louis Knafla, éd. *Law and Justice in a New Land. Essays in Western Canadian Legal History* (Calgary 1986) p. 129–164

Bartlett, Richard H. «The Indian Act of Canada» (1978) 27 *Buffalo Law Review* 581–615

— — — «Reserve Lands» chez Morse, éd. (voir ci-après) p. 467–578

— — — «Taxation» chez Morse, éd. (voir ci-après) p. 579–616

British Parliamentary Papers: *Correspondence and Papers Relating to Canada 1854–58* (Irish University Press 1969), vol. 21

Brody, Hugh *Mapes and Dreams: Indians and the British Columbia Frontier* (Vancouver 1981)

Brown, Desmond H. «Unpredictable and Uncertain: Criminal Law in the Canadian Northwest before 1886» (1979) 17 *Alberta Law Review* p. 497–512.

Burrell, Gordon J. et Sanders, Douglas E. *Manuel de jurisprudence. Loi sur les Indiens* (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1984)

Cail, Robert E. *Land, Man, and the Laws: The Disposal of Crown Lands in British Columbia, 1871–1913* (Vancouver 1974)

Canada : Débats de la Chambre des communes (Ottawa 1876–1985)

Canada : Débats du Sénat (Ottawa 1882)

Canada : Comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes réuni en session mixte pour étudier les réclamations des tribus indiennes alliées de la Colombie-Britannique (Ottawa 1927)

Canada : Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes institué pour examiner la Loi sur les Indiens (Ottawa 1946–1948)

Canadian Indian Treaties: The Robinson Treaties, the Numbered Treaties 1–11, and the Chippewa and Mississauga Treaties of 1923

Cumming, Peter A. et Mickenberg, Neil H. *Native Rights in Canada*, 2e éd. (Toronto 1972)

Daugherty, Wayne et Madill, Dennis *l'administration indienne en vertu de la législation relative aux Indiens, : 1868–1951* (Centre de recherches historiques et d'études des traités, ministère des Affaires indiennes et du Nord, 1980)

Duff, Wilson «The Fort Victoria Treaties» (1969) *3 B.C. Studies* 3–57

Fisher, Robin *Contact and Conflict: Indian-European Relations in British Columbia, 1774–1890* (Vancouver 1977)

— — — «Joseph Trutch and Indian Land Policy» chez Ward, W.P. et Mcdonald, R.A.J., éd. *British Columbia: Historical Readings* (Vancouver 1981) p. 154–183

Flanagan, Thomas «From Indian Title to Aboriginal Rights» chez Knafla, éd. (voir ci-dessus) p. 81–100.

Hall, David J. «Clifford Sifton and Canadian Indian Administration 1896–1905» chez Getty, Ian A.L. et Lussier, Antoine S., éd. *As Long as the Sun Shines and Water Flows: A Reader in Canadian Natives Studies* (Vancouver 1983) p. 120–144

Hawthorn, H.B., éd. *Étude sur les Indiens contemporains du Canada* (en deux parties, Ottawa 1966 et 1967) [Le «Rapport Hawthorn»]

Hinge, Gail *Consolidation of Indian Legislation* (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), vol. I : United Kingdom and Canada and vol. III : Provincial Legislation, Pre- and Post-Confederation

Historique de la Loi sur les Indiens (Direction générale de la politique, de la planification et de la recherche, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1980) (cité dans le texte sous le sigle AINC)

En toute justice. Une politique des revendications des autochtones : les revendications globales (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien 1981)

La Violette, F.E. *The Struggle for Survival : Indian Culture and the Protestant Ethic in British Columbia* (Toronto 1973)

Leighton, Douglas «A Victorian Civil Servant at Work: Lawrence Vankoughnet and the Canadian Indian Department, 1874–1893» chez Getty et Lussier, éd. (voir ci-dessus) p. 104–119

Traités en vigueur : ententes durables (Rapport du groupe d'étude de la politique des revendications globales, 1985)

Lysyk, K. «The Unique Constitutional Position of the Canadian Indian» (1967) *Revue du Barreau canadien* 513–553

Madill, Dennis *Historique des traités avec les Indiens de la Colombie-Britannique* (Direction de la recherche, Orientations générales, Affaires indiennes et du Nord canadien, 1980)

Milloy, John S. «The Early Indian Acts: Developmental Strategy and Constitutional Change» chez Getty et Lussier, éd. (voir ci-dessus) p. 56–64

McNab, David T. «Herman Merivale and Colonial Office Indian Policy in the Mid-Nineteenth Century» chez Getty et Lussier, éd. (voir ci-dessus) p. 85–103

Morse, Bradford W., ed. *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Metis and Inuit Rights in Canada* (Ottawa 1985) extraits choisis

Raunet, Daniel *Without Surrender, Without Consent: A History of the Nisgha Land Claims* (Vancouver 1984)

Sanders, Douglas «The Application of Provincial Laws» chez Morse, éd. (voir ci-dessus) p. 452–466

———«The Queen's Promises» chez Knafla, éd. (voir ci-dessus) p. 101–127

Scott, D.C. «Indian Affairs 1763–1841» dans *Canada and its Provinces*, vol. 4 (1913)

Shankel, George Edgar *The Development of Indian Policy in British Columbia* (University of Washington, thèse de doctorat, 1945)

Slattery, Brian «Did France Claim Canada upon 'Discovery'?» chez J.M. Bumsted, éd. *Interpreting Canada's Past* (Toronto 1986), vol. I p. 2–26

Smith, Donald B. «Aboriginal Rights a Century Ago: The St. Catharines Milling Case of 1885 Hardened Attitudes Toward Native Land Claims», *The Beaver* (février/mars 1987) p. 4–15

Smith, Donald M. «Indian Reserves in British Columbia: Historical Background» (inédit 1986)

Stanley, George F.G. «As Long as the Sun Shines and Water Flows: An Historical Comment» chez Getty et Lussier, éd. (voir ci-dessus) p. 1–26

Sommaire des délibérations d'une conférence tenue à Ottawa du 28 février au 3 mars 1951, avec des représentants indiens (Débats de la Chambre des communes de 1951) p. 1394–97

Surtees, Robert J. «Indian Land Cessions in Upper Canada, 1815–1830» chez Getty et Lussier, éd. (voir ci-dessus) p. 65–84

Titley, E. Brian *A Narrow Vision: Duncan Campbell Scott and the Administration of Indian Affairs in Canada* (Vancouver 1986)

Tobias, John L. «Protection, Civilization, Assimilation: An Outline History of Canada's Indian Policy» chez Getty et Lussier, éd. (voir ci-dessus) p. 29–55

Venne, Sharon Helen *Indian Acts and Amendments 1868–1975: An Indexed Collection* (University of Saskatchewan Native Law Centre 1981)

Ware, Reuben *The Lands We Lost: A History of Cut-Off Lands and Land Losses from Indian Reserves in British Columbia* (Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique, Land Claims Research Centre, 1974)

Wildsmith, Bruce H. «Pre-Confederation Treaties» chez Morse, éd. (voir ci-dessus) p. 122–271

Zlotkin, Norman K. «Post-Confederation Treaties» chez Morse, éd. (voir ci-dessus) p. 272–407

ANNEXE B

Règlement des différends

Les témoignages entendus au cours de cette enquête portaient en grande partie sur des plaintes d'une nature quelconque. J'ai entendu des locataires se plaindre des actions ou de l'inaction du conseil de bande ou du ministère des Affaires indiennes. Plusieurs membres de la bande ont rapporté dans leur témoignage les divers griefs déposés au sujet de l'administration des affaires de la bande ou, dans certains cas, de leurs relations avec les représentants du Ministère. L'un des buts d'une enquête publique est de tenir un débat public sur les plaintes ou les allégations formulées et de permettre aux personnes mises en cause d'y répondre. En écoutant les nombreux témoignages sur divers sujets, je n'ai pas pu m'empêcher de me demander comment bon nombre des questions soulevées, qui étaient essentiellement d'intérêt local, ont pu prendre autant d'importance, au point de faire l'objet d'une enquête publique. Je ne dis pas que les sujets de préoccupation mentionnés par les témoins au cours de l'enquête étaient futiles ou ne méritaient pas d'être entendus. En effet, une petite plaie peut s'infecter si elle n'est pas soignée. Dans une certaine mesure, c'est ce qui est arrivé à Westbank.

Certes, bien des controverses ou des différends survenus à Westbank peuvent être imputables à un conflit de personnalités, mais je pense que ces genres de différends ne sont pas inhabituels dans l'administration des affaires indiennes. En recevant plus de pouvoirs et plus de responsabilités, par voie de délégation ou par suite de l'accession à l'autonomie gouvernementale, une bande indienne est plus susceptible de donner prise à la critique. Comme c'est le cas de toutes les administrations, plus une autorité a de l'influence sur la vie des individus, plus elle risque de provoquer des protestations ou des plaintes. Pour qu'une administration puisse fonctionner de façon ordonnée et efficace, il est fortement souhaitable d'instaurer un mécanisme de règlement des différends. Tout le monde y trouvera son compte si des différends concernant des questions locales peuvent être réglés en temps opportun au niveau local. Les discordes de nature locale peuvent devenir extrêmement politisées et prendre des proportions incommensurables si les parties en cause essaient de s'assurer l'appui du Ministre ou d'un député de la région. Lorsque les dissensions locales prennent une telle importance, les résultats peuvent être vraiment désastreux.

Les conflits de nature locale peuvent devenir très complexes, peut-être en raison des relations uniques qui existent entre le ministère des Affaires indiennes et les bandes indiennes. D'un côté, le Ministère essaie de promouvoir l'autonomie gouvernementale chez les Indiens, mais d'un autre côté, il exerce des fonctions de surveillance. Selon le système

législatif actuel, le Ministère sert d'intermédiaire dans le cas de la location des terres indiennes. Dans la pratique, toutefois, c'est la bande indienne ou le détenteur qui a des intérêts directs et qui, par conséquent, traite quotidiennement avec les locataires. Comme le Ministère (la Couronne) est partie à n'importe quel bail, il est naturel que le Ministère se trouve mêlé à certains différends concernant le bail lui-même. Il est également logique qu'un locataire se tourne vers le Ministère pour lui demander de l'aide ou de prendre des mesures s'il a des problèmes avec l'administration indienne locale. Il est manifeste que le Ministère se trouve dans une situation difficile dans le cas des différends entre les locataires et les administrations indiennes locales.

De même, le Ministère a un rôle difficile à jouer quand il s'agit de régler les différends qui peuvent surgir entre l'administration et les membres de la bande. Si les représentants du Ministère prennent une part active, si bien intentionnés soient-ils, ils peuvent être critiqués par l'une ou l'autre partie en cause. Si le Ministère appuie la partie plaignante contre le conseil de bande, il se peut que les dirigeants de la bande considèrent son action comme une intervention paternaliste. Par contre, s'il soutient le conseil de bande, on peut lui reprocher de ne pas tenir compte des plaintes des membres de la bande.

Les conflits locaux mettant en cause les administrations de bande ont souvent été portés à l'attention des hauts fonctionnaires du Ministère ou des députés. Au cours de l'enquête, j'ai appris qu'il n'était pas inhabituel pour les membres d'une bande de présenter une requête au ministre afin d'attirer son intention sur les problèmes locaux. J'ai également appris que Ron Derrickson, quand il était chef de la bande de Westbank, était un défenseur très opiniâtre des intérêts locaux qui n'hésitait pas à en saisir le directeur général régional ou même le ministre. Des personnes n'appartenant pas à la bande de Westbank et ayant des problèmes avec celle-ci et le Ministère se sont tournées vers leurs députés afin d'essayer de résoudre ce qu'elles considéraient comme une impasse.

Il me semble que les questions de nature purement locale dégénèrent souvent en causes politiques. Pourquoi, par exemple, le ministre devrait-il intervenir dans un différend portant sur l'administration d'un règlement sur les eaux adopté par une bande? Il doit y avoir moyen de régler les différends et les problèmes concernant l'administration d'une bande en particulier sans faire appel aux hauts fonctionnaires du Ministère ou aux députés.

De nombreuses provinces au Canada se sont dotées d'un protecteur du citoyen, chargé d'examiner les plaintes des citoyens contre l'administration. Ce genre de bureau n'existe pas au niveau fédéral. Comme les Indiens et les terres réservées aux Indiens relèvent de la compétence fédérale, les habitants des réserves indiennes qui ont des plaintes contre une administration locale ne peuvent se prévaloir des services d'un

ombudsman provincial. C'est un autre exemple du «vide réglementaire» qui existe dans les réserves indiennes et dont on a déjà parlé.

À mon avis, on pourrait utilement recourir à un système semblable à celui de l'ombudsman pour régler les conflits locaux portant sur l'administration des affaires indiennes. L'ombudsman fait preuve d'impartialité, qualité que doit posséder tout médiateur de différend. Il a généralement le pouvoir de mener des enquêtes, y compris le pouvoir d'obliger les intéressés à produire des documents et d'interroger les témoins sous serment. Souvent, l'ombudsman peut enquêter sur une plainte et résoudre la question de façon officieuse et discrète. Je propose qu'un bureau semblable à celui de l'ombudsman provincial soit créé pour arbitrer les litiges portant sur l'administration d'une bande indienne et les affaires indiennes en général. On pourrait l'appeler «Bureau du protecteur des autochtones».

Voici ce qu'a déclaré récemment la Cour suprême du Canada au sujet du but et de l'objectif du bureau de l'ombudsman :

> Les limites des tribunaux sont également bien connues. Un procès peut être long et coûteux. Seuls les cas d'abus administratif les plus graves sont donc susceptibles d'aboutir devant les tribunaux. Ce qui importe encore plus, c'est que dans un très grand nombre de cas il n'y a tout simplement pas de recours en droit.
>
> H.W.R. Wade [Administrative Law 5e éd. (1982) p. 73 et 74.] décrit ce problème et le rôle spécial que l'ombudsman en est venu à remplir:
>
> [Traduction]
>
> Il reste cependant un bon nombre de plaintes qui ne correspondent à aucune catégorie juridique ordinaire, mais qui n'en sont pas moins réelles. Un système humanitaire de gouvernement doit fournir un moyen quelconque de les apaiser, autant par souci de justice que parce que l'accumulation du mécontentement est une entrave grave à l'efficacité administrative dans une société démocratique.
>
> Il est essentiel de pourvoir à un examen impartial des plaintes [. . .] Toute forme de gouvernement a besoin d'un mécanisme régulier et ordonné qui lui permette de connaître les réactions de ses administrés mécontents et, après une évaluation impartiale, de corriger ce qui peut avoir achoppé. Il n'existait rien de tel dans notre système avant 1968 sauf en ce qui concerne des domaines très limités. C'est cependant une nécessité fondamentale dans tout système. C'est parce qu'elle a répondu à ce besoin que la fonction d'ombudsman a soudainement connu une immense popularité, qu'elle s'est répandue dans le monde démocratique et pris racine en Grande- Bretagne et dans de nombreux autres pays, en plus de susciter de nombreux écrits.
>
> Le professeur Donald C. Rowat aborde le même problème dans un article intitulé *An Ombudsman Scheme for Canada* (1962), 28 Can. J. Econ. & Poli. Sc. 543, à la p. 543 :

[Traduction]
Il est tout à fait possible de nos jours que les droits d'un citoyen se trouvent accidentellement anéantis par les forces aveugles de l'appareil administratif gouvernemental. En cette ère de l'État-providence, des milliers de décisions administratives sont prises chaque année par les gouvernements ou leurs organismes, souvent par des fonctionnaires de rang inférieur, et s'il arrive que certaines de ces décisions soient arbitraires ou injustifiées, il n'y a pas de moyen facile pour le citoyen ordinaire d'obtenir un redressement.

L'ombudsman représente la réponse de la société à ces problèmes d'abus possibles et de contrôle. Ses attributions uniques lui permettent d'aborder un bon nombre de préoccupations auxquelles ne touchent pas les mécanismes traditionnels de contrôle bureaucratique. Il est impartial. Ses services sont gratuits et accessibles à tous. Parce qu'il agit souvent de façon informelle, ses enquêtes ne nuisent pas aux activités normales de gouvernement. Ce qui importe davantage, ses pouvoirs d'enquête peuvent permettre d'étaler au grand jour des cas de mauvaise administration bureaucratique qui, autrement, passeraient inaperçus. L'ombudsman [traduction] «peut faire la lumière dans des coins sombres, même en dépit de ceux qui préféreraient tirer le rideau»: *Re Ombudsman Act* (1970), 10 D.L.R. (3d) 47 p. 61, 72 W.W.R. 176 (C.S. Alb.), le juge en chef Milvain, aux p. 192 et 193. D'autre part, il peut conclure que la plainte est non fondée, ce qui se produit souvent, et dans ce cas son rapport impartial et indépendant, dans lequel il exonère l'organisme public, peut fort bien servir à remonter le moral et à rétablir la confiance en soi des fonctionnaires visés.

Bref, les pouvoirs que possède l'ombudsman lui permettent d'aborder les problèmes administratifs que les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif ne peuvent résoudre efficacement.

(Re British Columbia Development Corp. et al. and Friedmann et al. [1984] 2 S.C.R. 447 at pp. 460-461).

Même si les administrations indiennes locales ne sont pas aussi importantes ou aussi complexes que les administrations provinciales, un ombudsman ou un officier assumant des fonctions analogues peut avoir un rôle éminent à jouer dans le règlement des plaintes formulées contre une administration de bande ou le ministère des Affaires indiennes. Bon nombre des services que les conseils de bande locaux offrent ou offriront aux membres de leur bande et à ceux qui habitent dans les réserves s'apparentent à ceux qu'assurent d'autres administrations. Par conséquent, l'administration de bande peut être considérée comme l'équivalent des autres bureaucraties du point de vue des membres d'une bande ou des habitants d'une réserve. Les locataires dans une réserve doivent traiter avec les dirigeants de la bande pour de nombreuses questions typiquement administratives. C'est la conséquence naturelle de leur décision d'exploiter leurs entreprises sur des terres relevant du champ de compétence d'une administration indienne locale. L'expérience à Westbank démontre qu'il est souhaitable d'avoir un mécanisme pratique de règlement des différends lorsqu'une personne estime que sa plainte concernant une question administrative est légitime. Il me

semble de loin préférable de régler une affaire locale par l'entremise d'un médiateur indépendant au lieu d'emprunter la voie politique.

Certains différends sont de nature juridique; dans ces cas, les parties auront recours aux tribunaux. J'ai recommandé dans la Section II de modifier les procédures à suivre pour la conclusion des baux. À mon avis, l'ombudsman n'a aucun rôle à jouer pour tout ce qui touche aux baux, par exemple pour l'établissement des loyers. De plus, il convient de noter que, comme dans le cas de l'ombudsman provincial, il vaut mieux limiter la compétence du médiateur proposé aux aspects administratifs. Par exemple, le médiateur ne pourrait pas s'occuper d'une plainte sur le contenu d'un règlement particulier adopté par un conseil de bande. Toutefois, il pourrait parfaitement mener une enquête à la suite d'une plainte sur la façon qu'était appliqué un règlement donné.

Pour que le médiateur proposé puisse efficacement assumer ses fonctions, j'estime qu'il doit avoir les mêmes pouvoirs et responsabilités que l'ombudsman. La caractéristique la plus importante du médiateur est qu'il est indépendant et qu'il est toujours perçu comme étant indépendant et impartial. Autre caractéristique importante que je propose d'intégrer ici : son rôle se limite à la persuasion et à la médiation au lieu de l'arbitrage. L'ombudsman n'a pas le pouvoir d'obliger une administration publique quelconque à prendre les mesures correctrices qui s'imposent à ses yeux. Il peut seulement faire part au service administratif compétent, ou au corps législatif, de l'intransigeance dont font preuve les autorités publiques. Habituellement, il ne s'adresse au corps législatif qu'en dernier recours, s'il n'a pas pu résoudre un problème, qui, selon lui, doit être réglé. À ce moment, l'affaire relève du domaine public, et la simple menace d'une telle publicité peut suffire pour qu'une partie en cause revienne sur sa position déraisonnable. À mon avis, ce qui fait la force de l'ombudsman, c'est qu'il ne peut pas empiéter sur le travail de l'administration publique, mais qu'il doit user de persuasion pour essayer d'aider des particuliers à trouver une solution à n'importe quels conflits qui les opposent aux organismes gouvernementaux. L'ombudsman peut ainsi conserver son rôle de médiateur impartial au lieu d'usurper celui du législateur ou de l'arbitre. Je recommande donc que le médiateur proposé pour le règlement des différends des autochtones n'ait pas le pouvoir d'imposer son point de vue à une administration indienne locale ou au ministère des Affaires indiennes.

Les pouvoirs et les fonctions de l'ombudsman des autochtones pour les questions administratives doivent être établis en termes généraux. Dans l'affaire British Columbia Development Corporation mentionnée ci-dessus, la Cour suprême du Canada a examiné le sens de l'expression «question administrative», car celle-ci figure dans la Ombudsman Act de la Colombie-Britannique. On a jugé que le pouvoir de l'ombudsman d'enquêter sur des questions administratives englobe également le

pouvoir de mener une enquête à la suite d'une plainte déposée contre des pouvoirs publics s'occupant de l'application des politiques gouvernementales. Le tribunal aurait seulement exclu les activités du corps législatif et des tribunaux du champ de compétence de l'ombudsman. Les pouvoirs publics avec lesquels traiterait l'ombudsman des autochtones seraient les administrations indiennes locales (conseils de bande ou de tribu) et le ministère des Affaires indiennes.

Un autre élément qui devrait faire partie de tout système de médiation est la garantie de la confidentialité des renseignements reçus au cours d'une enquête. Par exemple, la Ombudsman Act de la Colombie-Britannique dispose que l'ombudsman et toute personne agissant en son nom doivent traiter comme confidentiels tous les sujets dont ils peuvent prendre connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, sauf dans des cas bien définis. Certains renseignements peuvent être divulgués s'ils sont nécessaires pour faire avancer une enquête, engager des poursuites judiciaires en vertu de la Loi ou établir des motifs servant à étayer les conclusions et les recommandations dans un rapport quelconque. La Ombudsman Act de la Colombie-Britannique porte également que les enquêtes doivent être menées à huis clos, sauf dans des circonstances spéciales où il est essentiel que le public soit mis au courant afin de faire avancer l'enquête. Ces dispositions encouragent le règlement officieux et discret des différends.

L'ombudsman des autochtones doit être investi du pouvoir d'obtenir des renseignements; par exemple il doit être autorisé à obliger les intéressés à produire les documents pertinents ainsi qu'à convoquer et à interroger sous serment toute personne qui, de l'avis du médiateur, est en mesure de fournir des renseignements se rapportant à l'étude d'une plainte. Pour renforcer les pouvoirs de l'ombudsman, il convient de créer des sanctions sous forme de déclaration sommaire de culpabilité pour toute personne qui, sans excuse légitime, empêche volontairement l'ombudsman des autochtones, ou son personnel, d'exercer ses pouvoirs ou fonctions.

Toute plainte doit être présentée par écrit pour être prise en considération. L'ombudsman des autochtones devrait disposer d'un pouvoir discrétionnaire relativement vaste pour refuser d'examiner une plainte ou pour mettre un terme à une enquête pour des raisons précises. Par exemple, s'il juge que la plainte est frivole ou qu'il est inutile de poursuivre l'enquête, il devrait avoir la possibilité de refuser de donner suite à une plainte ou de mettre fin à une enquête sur un sujet quelconque. Dans ce cas, toutefois, il lui incomberait d'en informer par écrit la partie plaignante et de lui expliquer pourquoi on n'a pas poursuivi l'affaire. Pour que l'enquête soit juste et raisonnable, les autorités visées par la plainte ou l'enquête doivent être avisées de toutes poursuites engagées. C'est une caractéristique de la législation de la Colombie-Britannique que l'ombudsman doit consulter les autorités mises en cause, si elles en font la demande. De plus, s'il appert, pour des

motifs quelconques, qu'un rapport doive être défavorable, l'ombudsman doit offrir aux autorités intéressées la possibilité de faire part de leurs observations par écrit ou de vive voix.

À la suite de toute enquête, l'ombudsman des autochtones devrait informer la partie plaignante des résultats de l'enquête. S'il estime que les actes ou omissions des autorités visées sont contraires à la loi, déraisonnables ou injustes, il devrait être tenu de faire part de son opinion aux autorités en question et de formuler toute recommandation qu'il juge pertinente. Si, à la suite de ses recommandations, les autorités ne prennent pas les mesures qui s'imposent dans un délai raisonnable, l'ombudsman devrait avoir le pouvoir de saisir les autorités supérieures de la question.

Le Bureau de l'ombudsman des autochtones devrait relever d'un ministre, par exemple le secrétaire d'État, pour être véritablement indépendant du ministère des Affaires indiennes. Un bureau de ce genre ne peut bien fonctionner que s'il est perçu comme étant un organisme indépendant. La personne qui en assume la direction ne doit être nommée qu'après d'intenses consultations auprès de la collectivité autochtone. Je propose que l'on crée au moins un sous-bureau dans chaque région en fonction des besoins. Tout centraliser à Ottawa-Hull irait à l'encontre de l'objectif principal poursuivi, qui est de régler des différends locaux.

La création d'un bureau semblable à celui de l'ombudsman provincial pour aider au règlement des différends mettant en cause l'administration indienne locale comporte de nombreux avantages. Comme le bureau de l'ombudsman serait indépendant et impartial et que ses services seraient offerts gratuitement, les personnes lésées seraient encouragées à régler leurs différends par la médiation au lieu de faire appel au Ministre. Si l'ombudsman conclut que la plainte n'est pas fondée, son rapport impartial et indépendant peut bien servir à défendre le représentant de l'administration dont la conduite a été mise en cause. Les commentaires favorables peuvent remonter le moral du personnel des administrations publiques locales ou du Ministère et lui redonner de l'assurance. Les administrations indiennes locales ont pris beaucoup d'expansion au cours des dix dernières années, car le Ministère a commencé à leur déléguer plus de responsabilités et de pouvoirs; il se peut naturellement que le nouveau rôle qui leur est dévolu entraîne des problèmes d'adaptation. Un médiateur officiel, en la personne de l'ombudsman, pourrait jouer un rôle très important pour assurer la bonne administration des conseils de bande et des affaires indiennes et pour éviter les effets désorganisateurs des enquêtes ministérielles ou publiques. Je recommande que l'on envisage sérieusement dès maintenant de créer un bureau de cette nature.

ANNEXE C

Les infrastructures dans les réserves

Pour les résidents de la région des réserves indiennes de Westbank, un approvisionnement garanti en eau constitue un perpétuel problème. Il se pose d'une façon particulièrement urgente dans la réserve nº 9. M. Ronald Derrickson a décrit la situation telle qu'il la connaît. Selon lui, plutôt que d'avoir une multitude de puits (et d'autres services individuels comme l'enlèvement des ordures ménagères et ainsi de suite), une autorité centrale devrait être chargée de s'occuper de ce genre de choses. Ce qui, bien sûr, soulève des questions de réglementation et d'imposition. M. Derrickson dit ceci :

[Traduction]

R [. . .] un des problèmes est que nous avons fondamentalement dans cette réserve 15, 20 ou 30 petits systèmes individuels d'eau qui ne reçoivent qu'un minimum d'entretien. À bien des places dans les parcs pour maisons mobiles, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a peur que la saturation des terres viennent à causer de graves problèmes avec les puits et que ça entraîne même, à la longue, une fuite des eaux d'égout dans le lac.

Un autre facteur est que les propriétaires des parcs pour maisons mobiles, et c'est logique, vous savez, doivent fournir un service, qu'ils paient de leurs poches, c'est-à-dire le service d'enlèvement des ordures, d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Chaque particulier pourvoit à ses propres besoins et s'en occupe lui-même.

Le problème est que la Colombie-Britannique n'a pas de loi sur les eaux souterraines. C'est un manque. Toutes les autres provinces ont une loi sur les eaux souterraines; autrement dit, elles contrôlent qui peut creuser, où, et les quantités qui peuvent être pompées.

En d'autres mots, il y a certaines restrictions dans la loi sur les eaux souterraines de l'Alberta, donc vous ne pouvez avoir de situation comme — je peux pas me souvenir du nom du terrain de golf là-bas.

Q Shannon Lake?

R Le terrain de golf de Shannon Lake, et le développement de Shannon Lake, vous avez des puits qui pompent deux ou trois milles gallons la minute sur ce terrain de golf et dans les résidences, et nous avons tous ces puits. Notre principale source d'approvisionnement en eau dans cette réserve vient des puits, des eaux souterraines. Nous avons observé, au cours des quatre ou cinq dernières années, dans les nouveaux aménagements, sur les franges surtout, sur les terres hautes en direction nord-ouest, nous avons observé que les niveaux d'eau souterraine diminuent année après année après année, tellement que nos parcs pour maisons mobiles et nos aménagements sont menacés; ils sont menacés de

fermer parce qu'il n'y a pas assez d'eau pour desservir les résidents.

L'idée d'un règlement sur l'eau est de mettre en place la réglementation qui nous permette de nous occuper de l'affaire et de commencer d'abord par la gérer plus économiquement. Par exemple, si, disons, il y avait un parc pour maisons mobiles sur cette réserve, s'ils étaient là et s'ils demandaient 150 $ par mois, à défaut d'un meilleur chiffre, et nous voulions nous occuper des vidanges et du système d'eau, de l'entretien du système, et en être responsables, alors nous leur dirions que ça leur coûterait moins cher que de fournir eux-mêmes ce service.

Je veux dire par là qu'il faudrait en arriver à un prix raisonnable. Si ça coûte, disons, à Jack Alexander, qui demeure dans le parc Pine Ridge, 10 $ par mois pour fournir un service d'eau, d'égout et de vidanges, on s'en occuperait, vous savez, dans ce cas-ci nous parlons seulement de l'eau; nous étions en voie de rédiger notre règlement sur les vidanges — ce qui créerait une entreprise ou un service public uniforme qui peut s'occuper de tout; ça créerait de l'emploi pour nos membres. Ça nous permettrait aussi d'obtenir des prêts à faible intérêt et des subventions grâce aux revenus provenant des locataires.

Autrement dit, nous nous occuperions de fournir l'eau à la place des propriétaires des parcs qui, en retour, réduiraient leurs loyers et n'auraient pas cette responsabilité. Donc si Jack Alexander manque d'eau, il peut téléphoner au service et dire, écoutez, je n'ai plus d'eau, c'est votre responsabilité, vous percevez les taxes. Ça nous permettrait de constituer un bon fonds, d'en tirer pas mal d'argent — et vous savez, il y a plusieurs parcs pour maisons mobiles dans cette réserve — de faire assez d'argent pour pouvoir installer un système d'eau et d'égout pour desservir tout le monde.

C'était devenu — je pense que j'ai pas à me répéter — C'était devenu de plus en plus difficile d'essayer de faire accepter une idée comme ça par les propriétaires de parcs quand on n'arrêtait pas de se chamailler entre nous.

Q M. Derrickson, croyez-vous que, au moment où ce règlement particulier a été mis en oeuvre, celui-ci était nécessaire et important, pour la réserve, à ce moment-là?

R Eh bien, je pense que nous avons, aujourd'hui même, dans cette réserve, un grave problème d'eau. Vous savez, vous entendez les gens dire, pourquoi ces Indiens qui ont toute cette bonne terre, pourquoi ne se grouillent-t-ils pas et ne font-ils pas quelque chose avec. Nous n'avons pas les infrastructures nécessaires pour profiter des possibilités qu'offre cette terre. Nous ne pouvons en tirer notre part. Si nous pouvions seulement avoir ce qui nous revient de la bonne terre que nous possédons près de la route, notre bande serait à l'aise.

Tant qu'on n'aura pas les infrastructures nécessaires, que peut-on faire? On ne peut pas bâtir un hôtel sans eau et sans égout; on ne peut pas bâtir un centre commercial sans eau et sans égout. (Je souligne.)

(Transcription, Vol. LXVI, p. 9865–9868)

Le chef Robert Louie a également déclaré à la Commission qu'on a désespérément besoin, en particulier dans la réserve nº 9, d'un système adéquat d'approvisionnement en eau. En raison du climat de l'Okanagan, l'eau est un perpétuel problème en ce qui concerne les nouveaux aménagements. La situation ne s'est pas améliorée au cours de l'été dernier, qui a été inhabituellement sec.

La question de fournir une infrastructure adéquate sur les terres des réserves indiennes se fait de plus en plus pressante et c'est particulièrement vrai dans les réserves qui sont prêtes à prendre de l'expansion vu leur proximité des zones urbaines. Les réserves de Westbank entrent dans cette catégorie. Le Ministère sait depuis longtemps qu'il faut prévoir des services adéquats dans les réserves.

Ainsi, dans une note datée du 27 juin 1973 à M. Walchli, qui était à l'époque directeur du développement économique dans la région de la Colombie-Britannique, M. Sparks signalait qu'il allait devenir de plus en plus nécessaire de prévoir une infrastructure adéquate pour tout aménagement de grande envergure des terres indiennes. Les infrastructures requises différeraient, selon le lieu, le climat et d'autres critères.

Il est évident qu'un approvisionnement assuré et adéquat en eau serait très utile au développement dans la réserve nº 9. Plusieurs parcs pour maisons mobiles y sont déjà installés et ses terres sont de plus en plus attirantes vu leur proximité de la route 97 et de Kelowna. Il me semble que cette réserve a maintenant atteint le stade où un système adéquat d'approvisionnement en eau constitue un élément essentiel de l'infrastructure nécessaire pour stimuler une expansion continue. À court terme, il se peut qu'on ait besoin de l'aide du gouvernement (peut-être grâce à une garantie comme je l'indique ailleurs dans le rapport), mais à plus long terme, le système devrait s'autofinancer, du moins en partie, notamment en ce qui concerne les frais d'entretien et de fonctionnement.

L'histoire du parc pour maisons mobiles Pineridge illustre le genre de problèmes que peut causer l'approvisionnement en eau. Ce parc, d'une superficie d'environ 21 acres, est situé près du lac Okanagan, dans la réserve nº 9. Ronald M. Derrickson est le détenteur des terres. Jack et Barbara Alexander le gèrent depuis sa création. L'eau utilisée par les résidents du parc provenait de puits situés sur la propriété, lesquels dépendaient de sources adjacentes au McDougall Creek.

M. Derrickson possédait quelques maisons de location (des quadrominiums) situées juste en bas de la propriété de Pineridge, plus près du lac Okanagan. Le lotissement de la bande dans la réserve nº 9 est situé en haut du parc Pineridge.

En 1982, la bande ainsi que MM. Alexander et Derrickson ont convenu de construire une canalisation d'eau qui desservirait le

lotissement de la bande, le parc de M. Alexander et les logis de M. Derrickson. La canalisation, qui traverse en partie le parc Pineridge, a été installée vers 1982. Jusqu'en 1984, M. Alexander a utilisé cette canalisation ainsi que ses puits. En 1983–1984, il a éprouvé des problèmes avec ses puits, qui étaient alimentés par des sources adjacentes au McDougall Creek. Le ruisseau ayant été dévié à cause de la construction de la route, les puits de M. Alexander se sont presque taris. Il a donc dû creuser un autre puits sur la propriété voisine.

Or, en 1984, il a eu une surprise désagréable. Il avait, comme on l'a dit, accepté de participer aux coûts en capital de la canalisation d'eau. Il versait donc des mensualités à la bande. Il a payé jusqu'aux événements qu'il a décrits dans son témoignage.

[Traduction]

Q Et vous avez fait ces mensualités?

R Je l'ai fait jusqu'au 20 juin 1984, lorsqu'ils ont coupé l'eau. Je n'ai rien versé depuis.

Q Très bien. Maintenant, dites-nous ce qui s'est passé. Qu'est-il arrivé le 20 juin 1984?

R Eh bien, nous revenions de l'école — nous étions à l'école, pour les enfants, et, au retour, nous nous sommes rendus compte qu'ils avaient coupé l'eau et qu'ils avaient aussi vidé mes réservoirs pour ses logis. Ça a bardé pendant un certain temps, et on n'a pu faire rouvrir l'eau. Nous n'avons jamais pu.

Q Donc, depuis juin 1984, cette source d'eau est fermée?

R C'est ça.

Q En avez-vous discuté avec Ron Derrickson ou d'autres membres du Conseil?

R Oui, nous en avons parlé, mais ils n'avaient pas l'eau pour l'alimenter.

Q Qui vous a dit cela?

R Ron Derrickson.

(Transcription, Vol. XIII, p. 1754–1755)

M. Alexander a déclaré à la Commission qu'il avait versé près de 16 000 $ des quelque 20 000 $ que lui coûtait sa part, mais qu'il avait cessé de payer après 1984 lorsque l'eau a été coupée.

Voilà le genre de situation qu'il conviendrait d'examiner minutieusement advenant la construction d'un système d'approvisionnement en eau. Il semblerait que l'eau alimentant la propriété de M. Alexander ait été coupée en 1984 sans consultation ni avertissement préalables. Ce n'est certainement pas une bonne façon d'agir, c'est le moins qu'on puisse dire.

M. Alexander, de bonne foi, a participé aux coûts en capital d'une canalisation d'eau et a été soudainement privé d'approvisionnement. Cette situation dure apparemment depuis trois ans. De toute évidence, la bande doit d'abord s'occuper des résidences situées sur le lotissement,

mais on peut difficilement qualifier de judicieux le geste de couper soudainement l'eau sur la propriété de M. Alexander sans l'avertir et sans lui donner le temps de prendre d'autres dispositions. Il pourrait à juste titre se sentir injustement traité puisqu'il a participé au financement d'une installation qui, finalement, ne lui sert pas et dont il ne tire aucun avantage. M. Alexander semble être patient et juste par nature. Il n'a pas été aussi négatif qu'il aurait pu l'être compte tenu des décisions plutôt arbitraires qui semblent avoir été prises dans toute cette affaire.

Il me semble que le Ministère devrait prendre immédiatement les mesures qui s'imposent pour installer un système d'approvisionnement en eau convenable sur la réserve nº 9. C'est là une question vitale, non seulement pour la bande elle-même, mais pour tous ceux qui l'habitent. D'après moi, pour que le système soit géré de façon adéquate, juste et efficace, il doit être confié, par exemple, à une commission de services publics. Il me semble qu'il y aurait lieu de former un comité comptant des représentants du Ministère et de la bande, ainsi que des locataires du parc pour maisons mobiles, pour veiller à ce que le système soit géré à l'avantage de tous les intéressés.

Je crois que le Ministère devra financer une bonne part des coûts initiaux en capital. Cette aide pourrait être vue simplement comme un investissement dans l'avenir qui rapportera à la longue de nombreux avantages tangibles et intangibles. Évidemment, il y a toujours plus de besoins que de ressources. Mais l'un des principaux besoins dans les collectivités indiennes consiste, à mon avis, à établir une solide assise économique. Pour reprendre un vieil adage, cela revient à choisir entre donner du poisson aux gens ou leur apprendre à pêcher. Je crois que les réserves de Westbank sont un bon exemple de situation où la création d'une meilleure infrastructure sera le moteur même de l'expansion économique. Les nouveaux résidents dans les réserves devront payer leur juste part du coût en capital. Il faut finalement viser à mettre en place un système financé à même des taxes et des droits imposés aux utilisateurs et aux promoteurs.

L'un des grands problèmes auquel le Ministère fait face depuis toujours consiste à déterminer la meilleure affectation de ses ressources. Les besoins dans les différentes réserves à l'échelle du pays sont nombreux et variés. Il faut faire des choix. Le Ministère peut, de temps à autre, être critiqué parce qu'il aide une réserve relativement bien nantie et qu'il ne consacre peut-être pas assez de ressources aux réserves qui sont très désavantagées et ne jouissent pas d'une économie particulièrement viable. Un débat continu sur ce genre de question a eu cours dans l'affaire Toussowasket Enterprises.

À ce dilemme, il n'y aura jamais de solution qui satisfasse tout le monde, mais je ne crois pas qu'il faille critiquer le Ministère parce qu'il tente d'améliorer la situation économique des réserves mieux nanties.

Les collectivités indiennes doivent avoir le sentiment de poursuivre un même objectif; à mesure que certaines réserves progressent, elles deviennent des modèles pour les autres. L'action politique est de plus en plus coordonnée et il est à espérer qu'on puisse encourager un mouvement semblable sur le plan économique. À long terme, les bandes les mieux nanties pourraient peut-être avancer les fonds nécessaires aux réserves plus démunies. Le Ministère et les bandes plus prospères peuvent orienter conjointement leurs efforts en ce sens. Le manque d'entreprises économiques viables est un grand problème auquel font face les autochtones à l'échelle du pays. Il faut encourager les bandes et les détenteurs de bonnes terres à tirer le meilleur parti possible de leurs terres afin de constituer une solide base économique pour les générations actuelles et futures.

Au cours de l'enquête, nous avons eu le privilège d'entendre le sénateur Len Marchand. Il a parlé de son enfance, de ses études et de ses activités sur la scène politique. Ce n'est là qu'un exemple pour les autochtones que les portes ne leur sont pas fermées. Il est difficile de progresser sans base économique. L'autonomie gouvernementale passe en bonne partie par l'autonomie économique.

Certains particuliers de Westbank ont grandement amélioré leur situation économique. Les progrès diffèrent, selon le talent de chacun, les débouchés économiques et l'expérience personnelle. Il peut y avoir des injustices apparentes, mais il y en aura toujours pour critiquer ceux qui ont assez bien réussi. Souvent, la réponse à de telles critiques est «allez, faites pareil».

Je crois que le Ministère devrait fournir une aide technique et économique aux bandes et aux particuliers qui ont fait leurs preuves et qui ont progressé sur le chemin de l'autosuffisance économique. J'ai dit ailleurs que le Ministère doit chercher à intervenir plus à titre de garant que simplement à titre d'organisme de financement. Il faut absolument que les générations indiennes montantes puissent compter sur des exemples de réussite afin de discerner les moyens à prendre pour améliorer leur existence.

Il y a eu beaucoup de controverse et de confrontation entre le conseil de bande de Westbank, d'une part, et les locataires et les résidents de la réserve nº 9, d'autre part, au détriment de tous. Un système plus adéquat d'approvisionnement en eau permettrait d'attirer plus de locataires, au grand avantage de la bande et des détenteurs. Il accroîtrait également la valeur et les agréments des parcs pour maisons mobiles de la réserve nº 9.

Il convient toutefois de gérer le nouveau système de façon équitable et ordonnée, contrairement à ce qui s'est passé dans l'affaire Alexander. Un des problèmes auxquels on a fait allusion de temps à autre au cours des témoignages est ce que j'appellerais l'approche parfois contradic-

toire du conseil de bande à l'égard de questions d'administration locale et de prestation des services publics. De toute évidence, ce comportement peut avoir un effet très inhibitif sur n'importe quel développement à long terme.

À ceux qui affirment qu'une aide à l'installation d'un système d'approvisionnement en eau constituerait un geste de favoritisme à l'égard de la réserve, je réponds simplement que cette réserve, aux prises avec un grave problème, a de véritables possibilités de croissance et que le fait d'investir là où on peut espérer des résultats tangibles relève strictement d'une saine gestion.

Il semble clair d'après les témoignages que j'ai entendus que, à moins que cette question ne soit réglée dans un proche avenir, la réserve n° 9 aura un grave problème sur les bras. Il faut s'y attaquer immédiatement et, comme je l'ai indiqué plus tôt, le Ministère n'a pas à s'excuser de consacrer certaines ressources dans une réserve qui a beaucoup de potentiel et a réalisé des progrès économiques importants.

Bien que le gouvernement ait un rôle à jouer dans la prestation de certains services essentiels, je ne suis pas du tout convaincu qu'il doive se substituer à l'entreprise privée. Par exemple, il a été suggéré que le gouvernement achète certains ou tous les parcs pour maisons mobiles de Westbank. À mon avis, ce n'est pas là une suggestion très judicieuse. On se rappellera qu'en 1982, la bande elle-même a rejeté l'idée de devenir entrepreneur de parcs pour maisons mobiles parce qu'elle prévoyait des problèmes de gestion. Il est peu probable que le gouvernement ait lui-même envisagé de se charger de la gestion de l'entreprise. C'est à la bande ou à certains détenteurs que cette tâche aurait échu. Quelle expérience cela exigerait-il? Le gouvernement devrait faire preuve de prudence et bien réfléchir avant d'acheter des entreprises situées sur des terres indiennes en vue d'en confier la gestion aux bandes ou à leurs membres. Où le processus commencerait-il et où finirait-il? Pareille intervention profiterait-elle, par exemple, aux locataires des parcs pour maisons mobiles? Une telle décision risquerait de créer un précédent si des problèmes surgissaient plus tard dans une autre réserve, certains pourraient réclamer que le gouvernement intervienne pour acheter des entreprises en prétextant qu'il l'a déjà fait à Westbank.

Il est préférable selon moi que le gouvernement cofinance de meilleures infrastructures dans les réserves et laisse aux bandes, aux détenteurs ou aux locataires le soin de lancer et de diriger les entreprises. En fin de compte, pour obtenir des résultats économiques satisfaisants, il faut compter sur les forces du marché. Le gouvernement peut fournir une aide technique, des garanties, etc., pour aider les entreprises. Il se peut que les bandes aient à intervenir plus activement dans le secteur de la réglementation pour favoriser une expansion plus adéquate. Le gouvernement (à tous les paliers) peut être utile en fournissant une garantie financière, en proposant un plan de réglemen-

tation cohérent et en aidant à mettre en place une infrastructure adéquate de manière à favoriser un meilleur développement économique des réserves indiennes.

Le Ministère a un rôle difficile à jouer en cette période de transition. D'une part, il abandonne certaines fonctions qui étaient traditionnellement siennes et confie de plus grandes responsabilités aux bandes ou aux conseils indiens et, d'autre part, il doit continuer de veiller sur les intérêts économiques des autochtones lorsque les bandes manquent de compétence. De même, il doit éviter de se retirer trop précipitamment de l'administration des ententes déjà en place. Le transfert des responsabilités aux bandes doit se faire de façon ordonnée. On peut reconnaître le désir du gouvernement de ne pas intervenir indûment dans les domaines qui relèvent du secteur privé, mais, en ce qui concerne le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, on constate une longue histoire de participation très active dans la vie des autochtones. La Commission a entendu maintes fois le même refrain que le Ministère doit laisser les Indiens se débrouiller tout seuls. Dans son mémoire, l'avocat de l'ancienne direction déclare ce qui suit :

> [Traduction]
> Je suis d'avis que la *Loi sur les Indiens*, bien qu'il s'agisse d'une loi fédérale compétente, est enlisée dans un état d'esprit victorien. Comme cette loi existe depuis des générations au Canada, elle reflète des attitudes enracinées dans des convictions immémoriales. L'attitude que les Indiens ne sont pas égaux aux blancs est particulièrement visible au sein du gouvernement et, en particulier, au ministère des Affaires indiennes et dans les organismes comme la GRC, parce qu'ils doivent «s'occuper des Indiens» et prendre des dispositions conformément à la *Loi sur les Indiens*.
>
> (Transcription, Vol. LXXIX, p. 11810)

Je pense que le Ministère souhaite réellement éviter d'intervenir trop activement dans les affaires des bandes. Mais il doit se retirer de façon graduelle et ordonnée. Lorsqu'il y a eu, en 1975, rejet général de la participation du Ministère, les résultats n'ont pas été très heureux. Le Ministère ne doit pas être accusé d'être l'oppresseur des Indiens — il a, et il continuera d'avoir un rôle à jouer dans leur vie. Le Ministère aura toujours la tâche délicate de trouver un juste milieu entre l'indifférence et l'interventionnisme. Il doit être pour les bandes une ressource utile de même qu'une source de stabilité dans ce monde en pleine évolution.

ANNEXE D

Droit de la famille dans les réserves

Au cours de cette enquête, des témoins se sont dits préoccupés par les lacunes dans les lois qui s'appliquent (ou qui ne s'appliquent pas) aux Indiens vivant sur les réserves. Ils ont notamment mentionné qu'il était difficile d'appliquer les règlements administratifs de bande aux terres cédées. Certains ont parlé de «vide réglementaire». Par ailleurs, étant donné la séparation des pouvoirs en vertu de la Constitution du Canada, de nombreuses lois provinciales ne sont pas applicables aux terres des réserves. Aux termes de la Constitution, les «Indiens et terres réservées aux Indiens» sont une compétence législative fédérale exclusive.

Selon l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, les lois provinciales d'application générale sont applicables aux Indiens dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la *Loi sur les Indiens* ou quelques arrêtés, ordonnances, règles et règlements établis sous son régime. Voici ce que dispose cet article :

> 88. Sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi du Parlement du Canada, toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où lesdites lois sont incompatibles avec la présente loi ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou statut administratif établi sous son régime, et sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou y ressortissant.

Selon la doctrine de la prépondérance prévue dans le droit constitutionnel canadien, lorsqu'il y a conflit entre une loi provinciale et une loi fédérale, c'est cette dernière qui prévaut.

Le statut qui est conféré par la Constitution aux terres des réserves peut être considéré à la fois comme un avantage et comme un inconvénient pour ce qui est de l'application des lois provinciales. Dans certains cas, le fait que les lois provinciales ne s'appliquent pas aux terres indiennes rend ces dernières plus attrayantes aux yeux des investisseurs ou des promoteurs. Les réserves indiennes peuvent être considérées comme des îlots jouissant d'un statut particulier et n'étant pas soumis aux règlements provinciaux ou municipaux ainsi qu'aux paperasseries administratives que cela entraîne. Toutefois, ce statut particulier peut parfois constituer un handicap. Par exemple, M. Ronald M. Derrickson a constaté avec inquiétude que la Strata Titles Act en vigueur en Colombie-Britannique ne s'appliquait pas aux terres indiennes. Certes, il est manifeste que la législation provinciale représente un fardeau pour certaines couches sociales, mais elle a généralement pour objet de

remédier aux problèmes susceptibles de se poser ou qui se posent effectivement au sein de la société. Vu le statut constitutionnel des terres des réserves, les Indiens risquent de ne pas pouvoir se prévaloir de la législation réparatrice que les provinces ont adoptée pour accroître les chances ou les droits des différents groupes.

Dans bien des domaines, la *Loi sur les Indiens* porte sur des questions qui sont habituellement de compétence provinciale. Il n'est peut être pas surprenant que la *Loi sur les Indiens* actuellement en vigueur, qui n'a guère été modifiée depuis 1951, soit dépassée devant la nature de plus en plus complexe de l'aménagement et de l'administration des réserves. De même, elle ne suit pas l'évolution de la société. Il est un domaine où elle est devenue manifestement caduque, c'est celui du droit de la famille, qui n'est absolument pas reconnu dans la Loi. Le droit de la famille relève généralement des provinces.

Au cours des vingt dernières années, nous assistons à une sensibilisation accrue aux droits et au statut de la femme. Depuis les années 70, la plupart des gouvernements provinciaux ont entrepris une réforme législative qui reflète le principe de l'égalité des sexes devant la loi. L'un des domaines importants qui ont été visés par la réforme est celui du droit de la famille. C'est ainsi que les provinces ont adopté des lois destinées à assurer un partage plus équitable des biens familiaux au moment de la dissolution d'un mariage. En vertu de ces nouvelles lois, les femmes peuvent recevoir une part plus équitable des biens acquis au cours du mariage.

Des éléments importants des lois provinciales sur le droit de la famille sont considérés comme ne s'appliquant pas aux Indiens vivant dans une réserve. La Cour suprême du Canada a récemment décidé que les dispositions de la Family Relations Act de la Colombie-Britannique autorisant un tribunal à ordonner le partage des biens familiaux ne s'appliquaient pas aux terres des réserves indiennes. Cette décision visait des gens de Westbank dans l'affaire *Derrickson* c. *Derrickson* (1986) 26 DLR (4e) 175. Mme Rose Derrickson, l'une des parties au procès, a témoigné devant la Commission d'enquête.

Avant son mariage, Rose Derrickson était membre de la bande indienne Okanagan. Elle est devenue membre de la bande indienne de Westbank à la suite de son mariage avec M. William Derrickson. Au moment du mariage, le couple ne possédait pas de propriété dans les réserves de Westbank. Mme Derrickson a acheté une parcelle de terre avec l'aide financière de sa famille. Cette parcelle a été enregistrée à son nom et le couple y a construit la maison familiale. Au cours du mariage, ils ont acheté d'autres propriétés dans la réserve no 9. Celles-ci ont été enregistrées au nom de M. William Derrickson. Dans son témoignage devant la Commission, Mme Derrickson a déclaré qu'à son avis tous les biens que le couple avait achetés constituaient des biens familiaux communs. Lorsque le mariage s'est détérioré, les deux parties n'ont pu

s'entendre sur le partage des biens et ont entamé des procédures judiciaires. L'affaire a été portée devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et, enfin, la Cour suprême du Canada.

M^me^ Derrickson a cherché à faire appliquer les dispositions de la Family Relations Act de la Colombie-Britannique au partage des biens familiaux au moment de la dissolution du mariage. Voici les articles pertinents de cette loi :

> [Traduction]
> 43. (1) Sous réserve de la présente partie, chaque conjoint a droit à une part de chaque bien familial, à compter du 31 mars 1979, dès lors que leur mariage fait l'objet
>
> a) d'un accord de séparation;
> b) d'un jugement déclaratoire en vertu de l'article 44;
> c) d'une ordonnance de dissolution du mariage ou de séparation de corps; ou
> d) d'une ordonnance le déclarant nul et non avenu.
>
> (2) La part prévue au paragraphe (1) est une moitié indivise du bien familial en tant que bien commun.
>
> (3) La part visée au paragraphe (1) est attribuée sous réserve :
>
> a) d'une ordonnance en vertu de la présente partie; ou
> b) d'une convention matrimoniale ou d'un accord de séparation.
>
> (4) Le présent article s'applique, que le mariage ait été conclu avant ou après son entrée en vigueur.
>
> 51. Si le partage des biens entre les conjoints conformément à l'article 43 ou leur contrat de mariage, selon le cas, était injuste compte tenu
>
> a) de la durée du mariage,
> b) du temps pendant lequel les conjoints ont vécu séparés,
> c) de la date d'acquisition ou d'aliénation du bien,
> d) de la mesure dans laquelle le bien a été acquis par le conjoint par voie d'héritage ou de donation,
> e) des besoins de chaque conjoint pour parvenir à l'indépendance économique et à l'autosuffisance ou pour les conserver, ou
> f) de toute autre circonstance entourant l'acquisition, la conservation, l'entretien, l'amélioration ou l'emploi du bien ou la capacité ou les responsabilités du conjoint,
>
> la Cour suprême, sur demande, peut ordonner le partage du bien visé par l'article 43 ou le contrat de mariage, selon le cas, en les parts qu'elle fixe. En sus ou subsidiairement, la Cour a la faculté d'ordonner que tout autre bien non visé par l'article 43 ou le contrat

de mariage, selon le cas, appartenant à l'un des conjoints, soit cédé à l'autre.

52. (1) Dans une instance engagée en vertu de la présente partie ou sur demande, la Cour suprême peut décider de toute question de droit de propriété, de droit de possession ou de partage d'un bien en vertu de la présente partie, y compris la cession du bien en vertu de l'article 51, et elle peut rendre les ordonnances qui sont nécessaires, raisonnables ou accessoires à la décision pour lui donner effet.

(2) Dans une ordonnance rendue en vertu du présent article, la Cour peut notamment, sans restreindre la portée générale du paragraphe (1) :

a) attribuer un droit de propriété ou un droit de possession sur un bien;
b) ordonner qu'en cas de partage le titre de propriété d'un bien désigné, octroyé à un conjoint, lui soit transféré, cédé, ou soit placé en fiducie à son bénéfice, soit absolument, soit sa vie durant, soit pour un certain nombre d'années;
c) ordonner à l'un des conjoints d'indemniser l'autre en cas d'aliénation de biens ou afin d'équilibrer le partage;
d) ordonner le partage ou la vente de biens et le paiement, à même le produit de la vente, à l'un ou aux deux conjoints, dans les proportions ou montants qu'elle spécifie;
e) ordonner que les biens formant la part, en tout ou en partie, de l'un ou l'autre ou des deux conjoints soient transportés ou cédés aux enfants ou placés en fiducie à leur profit;
f) ordonner au conjoint de fournir une sûreté garantissant l'exécution des obligations que lui impose une ordonnance rendue en vertu du présent article y compris une charge sur un bien; ou
g) lorsqu'un bien appartient aux conjoints en copropriété avec gain de survie, partager cette copropriété.

Cette loi est d'application générale dans la province de la Colombie-Britannique. Dans l'affaire Derrickson, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a statué que ses dispositions n'étaient pas compatibles avec celles de la *Loi sur les Indiens*. En particulier, elle a constaté que les articles de la Family Relations Act qui disposent qu'un juge peut rendre une ordonnance au sujet du partage des biens immeubles (terres et bâtiments) étaient en conflit avec les dispositions de l'article 20 de la *Loi sur les Indiens*. Cet article traite de la possession légale des terres des réserves.

20. (1) Un Indien n'est légalement en possession d'une terre dans une réserve que si, avec l'approbation du Ministre, possession de la terre lui a été accordée par le conseil de la bande.

(2) Le Ministre peut délivrer à un Indien légalement en possession d'une terre dans une réserve un certificat, appelé certificat de possession, attestant son droit de posséder la terre y décrite.

(3) Aux fins de la présente loi, toute personne qui, le 4 septembre 1951, détenait un billet de location valide et subsistant, délivré sous le régime de la loi intitulée : *Acte relatif aux Sauvages, 1880*, ou de toute loi sur le même sujet, est réputée légalement en possession de la terre visée par le billet de location et est censée détenir un certificat de possession à cet égard.

(4) Lorsque le conseil de la bande a attribué à un Indien la possession d'une terre dans une réserve, le Ministre peut, à sa discrétion, différer son approbation et autoriser l'Indien à occuper la terre temporairement, de même que prescrire les conditions, concernant l'usage et l'établissement, que doit remplir l'Indien avant que le Ministre approuve l'attribution.

(5) Lorsque le Ministre diffère son approbation conformément au paragraphe (4), il doit délivrer un certificat d'occupation à l'Indien, et le certificat autorise l'Indien, ou ceux qui réclament possession par legs ou par transmission sous forme d'héritage, à occuper la terre concernant laquelle il est délivré, pendant une période de deux ans, à compter de sa date.

(6) Le Ministre peut proroger la durée d'un certificat d'occupation pour une nouvelle période n'excédant pas deux ans et peut, à l'expiration de toute période durant laquelle un certificat d'occupation est en vigueur,

a) approuver l'attribution faite par le conseil de la bande et délivrer un certificat de possession si, d'après lui, on a satisfait aux conditions concernant l'usage et l'établissement, ou

b) refuser d'approuver l'attribution faite par le conseil de la bande et déclarer que la terre, à l'égard de laquelle le certificat d'occupation a été délivré, peut être attribuée de nouveau par le conseil de la bande. S.R., c. 149, art. 20.

Il ressort de cet article qu'aucun Indien ne peut être légalement en possession des terres des réserves sans l'approbation du Ministre. Appliquant la doctrine de la prépondérance, le juge de première instance a conclu qu'il n'avait pas le pouvoir en vertu de la Family Relations Act de la Colombie-Britannique d'ordonner un partage des terres des réserves.

En vertu de l'alinéa 52(2)*c*) de la Family Relations Act, un tribunal a le pouvoir d'ordonner à l'un des conjoints d'indemniser l'autre en cas d'aliénation de biens ou afin d'équilibrer le partage des biens. M^me^ Derrickson a également cherché à obtenir justice en vertu de ces dispositions de la loi provinciale. Le juge de première instance a constaté qu'il n'avait pas le pouvoir d'ordonner un partage des biens ou une indemnisation au lieu d'un partage des biens. M^me^ Derrickson n'a donc pu obtenir gain de cause dans le cas des propriétés enregistrées au nom de M. Derrickson. De même, son mari n'a pas pu obtenir du tribunal une ordonnance sur le partage de la propriété enregistrée au nom de M^me^ Derrickson. Le partage des biens fonciers applicable au moment de la dissolution du mariage semblait nettement en faveur de M. Derrickson, mais il n'était pas possible de recourir à la loi provinciale pour que les

biens soient partagés de façon plus équitable entre les deux anciens conjoints.

L'affaire *Derrickson* a été portée devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. M^me^ Derrickson ne disposait pas de ressources financières suffisantes pour financer à elle seule le pourvoi. Toutefois, le ministère des Affaires indiennes a estimé qu'il s'agissait d'un cas important et a fourni les fonds nécessaires pour qu'un avocat défende la cause. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé la décision du juge de première instance, concluant que la demanderesse ne pouvait pas invoquer la Family Relations Act de la province pour obtenir une ordonnance de partage des propriétés situées dans une réserve indienne. Cependant, le jugement de la Cour d'appel a différé de celui du juge de première instance sur la question de savoir s'il pouvait y avoir une ordonnance d'indemnisation. Pour obtenir sur ces points importants une déclaration précise du plus haut tribunal du pays, le Ministère a financé le pourvoi devant la Cour suprême du Canada.

Le jugement de la Cour suprême du Canada a été rendu par le juge Chouinard. Voici comment il a défini les questions auxquelles la cour devait répondre dans l'affaire *Derrickson* c. *Derrickson* :

> 1. Les dispositions de la Family Relations Act sont-elles applicables *ex proprio vigore* aux terres réservées aux Indiens?
>
> 2. La Family Relations Act est-elle incorporée par renvoi dans la *Loi sur les Indiens* par l'application de son art. 88?
> Cette question, à son tour, peut être subdivisée en deux :
>
> a) L'article 88 de la *Loi sur les Indiens* s'applique-t-il aux terres réservées aux Indiens?
> b) Dans l'affirmative, les dispositions de la Family Relations Act relèvent-elles d'une des exceptions de l'art. 88?
>
> 3. Peut-on rendre une ordonnance d'indemnisation, conformément à l'al. 52(2)*c*) de la *Family Relations Act*, dans le cas des terres d'une réserve, au lieu d'une ordonnance de partage de biens?

Après une analyse complète de la loi provinciale et de la *Loi sur les Indiens*, il a été établi que la Family Relations Act ne pouvait pas s'appliquer *ex proprio vigore* aux terres réservées aux Indiens. Le juge Chouinard a constaté, tout comme la Cour suprême de la Colombie-Britannique et la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, qu'il y avait conflit entre les deux lois en cause et que, en raison de la doctrine de la prépondérance, les dispositions contradictoires de la Family Relations Act ne pouvaient pas s'appliquer aux terres faisant partie d'une réserve indienne. Cette conclusion découle des principes établis du droit constitutionnel canadien. La Cour suprême était parfaitement consciente des difficultés, sur le plan pratique, qu'entraînerait l'application de ces principes pour une cause de ce genre. Voici ce qu'a déclaré le juge Chouinard :

> En arrivant à cette conclusion, je n'oublie pas les conséquences qui s'ensuivent pour les conjoints et qui découlent des lois en cause selon qu'un bien immeuble se trouve ou non sur une réserve. À cet égard, je fais mienne la phrase suivante, écrite dans un contexte différent il est vrai, de P.W. Hogg, *op. cit.*, à la p. 554 :
>
> [Traduction]
> Que ces lois soient sages ou non est naturellement une question fort controversée, mais cela est sans effet sur leur constitutionnalité.

La Cour suprême a confirmé la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, concluant qu'il était possible, conformément à l'alinéa 52(2)*c*) de la Family Relations Act de la province, d'ordonner le paiement d'une indemnisation monétaire au lieu d'un partage des biens immeubles. Bien que certains conjoints puissent à l'avenir se prévaloir de cet aspect de la décision, cette dernière n'a pas été, sur le plan pratique, d'un grand secours pour Rose Derrickson. En effet, pour obtenir une ordonnance d'indemnisation au lieu d'une ordonnance de partage de terres, il aurait fallu qu'elle se présente de nouveau devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, ce qui aurait entraîné d'autres dépenses. De plus, il lui aurait fallu établir que son mari avait suffisamment de liquidités pour se conformer à une ordonnance quelconque. Or, M^me^ Derrickson se trouvait déjà dans une situation financière difficile lors de sa première comparution devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Si le seul bien important est un bien immeuble situé dans une réserve, il se peut qu'une ordonnance d'indemnisation soit impossible à appliquer sur le plan pratique. M. Derrickson recevait de l'argent d'un promoteur pour l'une de ses propriétés, mais M^me^ Derrickson ne pouvait pas le prouver de façon satisfaisante, car il n'y avait pas de bail inscrit au registre. Le fait qu'il existait un bail officieux a été confirmé par un autre témoin au moment de l'enquête. M. Fred Walchli, lors de son témoignage, a qualifié ce genre de bail de «bail à l'oeil».

M. Ward Kiehlbauch est arrivé dans la région d'Okanagan en 1977 : il cherchait un emplacement convenable pour un projet touristique. Il était impressionné par les installations touristiques dont la réserve n° 9 était déjà dotée. Par l'entremise du chef Ron Derrickson, il a fait la connaissance de William Derrickson; il a aussitôt conclu avec ce dernier une entente pour prendre à bail certaines de ses terres. M. Kiehlbauch envisageait de construire un projet récréatif et de l'exploiter sous le nom de «Space Trek». Il disposait d'un certain capital de base, mais n'avait pas encore obtenu tous les crédits nécessaires pour un projet aussi ambitieux. Selon le témoignage de M. Kiehlbauch, William Derrickson a fait une proposition qui permettrait de réduire les difficultés financières au stade initial du projet. Le détenteur était disposé à accepter que le loyer annuel soit payé en versements inégaux et à intervalles irréguliers. M. Kiehlbauch avait ainsi la possibilité de verser

les montants qu'il pouvait et à la date qui lui convenait. Selon M. Kiehlbauch, si M. Derrickson était disposé à se montrer aussi souple, c'était parce qu'il ne voulait pas que sa femme soit au courant des paiements. Des stratégies de ce genre sont trop bien connues des avocats se spécialisant dans le droit de la famille. À ce moment-là, le mariage des Derrickson s'était détérioré, et des poursuites judiciaires étaient en cours. M^me^ Derrickson a fait enregistrer un caveat contre les propriétés de son mari. M. Derrickson a demandé à M. Kiehlbauch de ne pas inscrire de bail. M. Derrickson a constaté, semblait-il, que si un bail était inscrit pour la propriété en question, il y aurait de fortes chances pour que sa conjointe touche une partie du loyer. Si un bail avait été inscrit comme il se devait, les paiements auraient été habituellement versés à la bande, qui les aurait ensuite remis au détenteur. Les loyers payés sur un bail seraient dûment incrits dans les registres de la bande. M. Derrickson pensait, semblait-il, que si les paiements étaient effectués de cette façon, M^me^ Derrickson pourrait demander la saisie de la totalité ou d'une partie de l'argent. En guise de prévention, M. Derrickson a demandé que le loyer lui soit payé «de la main à la main», et M. Kiehlbauch a marché dans la combine. En fin de compte, cette manigance s'est révélée malheureuse à la fois pour le détenteur et le locataire. Cette manoeuvre secrète n'a pas été payante pour les deux parties.

Aucun bail n'a été inscrit au registre. M. Kiehlbauch avait des difficultés financières, car il ne pouvait pas obtenir les crédits nécessaires sans bail dûment inscrit. Lorsqu'il a essayé de vendre son projet partiellement achevé, M. Derrickson a essayé d'obtenir un certain pourcentage de la vente avant de signer un bail. Il s'ensuivit une impasse, et la vente ne se fit pas. Pendant ce temps, l'animosité montait entre M. Kiehlbauch et M. Derrickson. Finalement, l'entreprise s'est terminée par un désastre financier pour tous. M. Kiehlbauch a quitté la région, laissant derrière lui le projet «Space Trek» à moitié achevé. M. Derrickson, comme il s'efforçait de cacher à sa conjointe le revenu du loyer, s'est retrouvé sans bail viable. M^me^ Derrickson n'a rien obtenu. Son espoir de recevoir plus tard une indemnisation valable reste mince. L'affaire *Derrickson* c. *Derrickson* et l'histoire du projet Kiehlbauch illustrent le problème qui se pose continuellement dans la vie des épouses indiennes.

Dans son témoignage devant la Commission, M. Ronald M. Derrickson s'est plaint du fait que la loi actuelle n'offre aucune protection aux femmes indiennes. Répondant aux questions de son avocat, il a fait la déposition ci-dessous au sujet du rôle qu'il a joué dans l'affaire-test Derrickson et a indiqué les mesures qui, à son avis, pourraient aider les femmes se trouvant dans la même situation que M^me^ Rose Derrickson :

[Traduction]

Q M. Derrickson, malgré les difficultés que vous avez eues avec Rose Derrickson au début et à la fin des années 80, êtes-vous intervenu en sa faveur pour essayer de lui obtenir une assistance judiciaire afin qu'elle puisse porter son cas devant la Cour suprême du Canada et la saisir de ses problèmes familiaux?

R Oui.

Q Avez-vous continué depuis lors de l'appuyer?

R Mais vous savez, il n'y a pas que cela, je suis également intervenu en faveur de son mari pour qu'il puisse obtenir une aide judiciaire, parce qu'à mon avis on ne peut pas, sur le plan juridique, aider seulement une des parties en cause. Je suis chef de bande — je ne suis pas — vous savez, même si je suis un homme et peut-être que je suis chauvin, le fait est que je voulais m'assurer non seulement qu'elle obtienne une assistance judiciaire, mais aussi que Bill Derrickson obtienne une assistance judiciaire.

J'ai fait des pressions pour cela, et on a obtenu ce qu'on a demandé. Depuis, non seulement j'ai — Rose Derrickson a perdu son procès devant la Cour suprême du Canada — consulté Len Marchand, d'autres personnes politiques et des personnes haut placées afin de voir si on avait de bons arguments à présenter pour que les femmes puissent recouvrer leurs droits en vertu de la Charte des droits, le droit d'obtenir la moitié des biens ou un règlement raisonnable en cas de séparation ou de divorce.

Les femmes indiennes, même si elles ont des droits dans la réserve, elles n'ont aucun droit sur les terres que possèdent leur mari. C'est vraiment honteux. (Je souligne)

(Transcription, Vol. LXVII, p. 9993–9994)

M. Derrickson fait part ici d'une préoccupation que bien des personnes de la collectivité autochtone partagent sans aucun doute. Il a pris des mesures pour protéger et faire avancer les droits de propriété des femmes indiennes dans l'affaire Derrickson. Il est à espérer que la détermination dont il a fait preuve pour que les femmes indiennes bénéficient d'un traitement équitable portera ses fruits. Toutefois, la Cour suprême du Canada a précisé qu'aux termes de la loi actuelle, le tribunal de première instance ne peut pas ordonner le partage des biens familiaux qui sont constitués par des biens immeubles, conformément à la loi provinciale sur le droit de la famille en vigueur.

J'ai examiné la question soulevée devant la Commission concernant la garantie d'une meilleure protection aux conjoints et aux enfants lorsque l'union conjugale se détériore. La *Loi sur les Indiens*, dans sa forme actuelle, ne renferme aucune disposition traitant de ce point. Je ne comprends pas pourquoi il est moins souhaitable pour les Indiens que pour les non-Indiens de jouir d'une protection législative qui leur faciliterait bien la vie.

Je suppose que, sur le plan technique, il serait possible d'ajouter à la *Loi sur les Indiens* actuellement en vigueur des dispositions prévoyant un code du droit de la famille pour les autochtones. Il se peut que l'on

hésite à le faire du fait qu'il s'agit d'une loi qui comprend plusieurs mesures.

Il serait également possible d'édicter une loi fédérale entièrement nouvelle portant sur le droit de la famille. On pourrait également intégrer cette question dans n'importe quelle loi nouvelle traitant particulièrement des terres indiennes. Comme le problème essentiel qui se pose porte sur les terres, il serait peut-être logique de s'orienter dans cette voie.

Il existe dans le droit de la famille une multitude de précédents établis par les diverses autorités judiciaires provinciales. Il devrait être possible de statuer que la loi régissant le droit de la famille en vigueur dans chaque province s'applique aux membres des bandes indiennes vivant dans les réserves de la province en question. Dans cette optique, les familles indiennes pourraient se prévaloir des mêmes droits et des mêmes recours aux termes de la loi que ceux dont bénéficient les autres familles vivant dans les diverses provinces. Afin d'uniformiser le système législatif, on a recouru par le passé à l'incorporation par renvoi de lois provinciales dans les domaines où il y a eu chevauchement entre le champ de compétence provinciale et celui de compétence fédérale.

L'article 88 de la *Loi sur les Indiens* prévoit déjà l'incorporation de toutes les lois provinciales d'application générale, sauf dans les cas où il y a conflit avec la *Loi sur les Indiens*. La Cour suprême du Canada a statué qu'il y avait conflit entre la loi provinciale actuelle sur le droit de la famille et la *Loi sur les Indiens*. Ce conflit n'existerait pas si la loi provinciale sur le droit de la famille était expressément adoptée en vertu d'un statut fédéral. Il faudrait apporter en conséquence quelques petites modifications à la loi actuelle (par exemple, aux articles 20 et 24) afin d'éliminer tout conflit possible et de permettre aux tribunaux de rendre les ordonnances qui s'imposent. Je doute qu'une personne autochtone impartiale hésite à appuyer une loi de cette nature, dont la nécessité a été démontrée dans l'affaire *Derrickson* c. *Derrickson*. La solution n'est pas difficile à trouver. Il faut prendre le plus tôt possible des mesures destinées à remédier à cette lacune de la loi.

ANNEXE E

La tenue de l'enquête

C.P. 1986-1816

CANADA

CONSEIL PRIVÉ

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 12 août 1986.

Vu que certaines questions liées à la bande indienne de Westbank, de Kelowna (Colombie-Britannique), sont publiquement controversées;

Vu les allégations de mauvaise conduite dont font l'objet des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et des conseillers de la bande indienne de Westbank (la bande) relativement aux affaires de la bande;

Et vu que ces problèmes ont fait l'objet de trois examens et que les rapports présentés à cet égard aux ministres des Affaires indiennes et du Nord canadien ne les ont pas résolus;

À ces causes, le Comité du Conseil privé, sur avis conforme du Premier ministre, recommande que soit émise, en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, une commission revêtue du grand sceau du Canada portant nomination de M. John E. Hall, de Vancouver (Colombie-Britannique) à titre de commissaire chargé d'enquêter et de faire rapport sur les circonstances et les faits entourant la controverse, les allégations et les préoccupations susmentionnées et, sans limiter la généralité de ce qui précède, d'enquêter et de faire rapport

(1) sur la façon dont l'administration centrale, ainsi que les bureaux régionaux et les bureaux de district du MAINC se sont acquittés de leurs responsabilités et de leurs fonctions à l'égard de la bande, des locataires et des résidents des réserves de la bande depuis 1975, en ce qui concerne notamment :

- les transactions et les arrangements financiers avec la bande, y compris les deniers des Indiens,
- l'utilisation des terres de la bande par ses membres, les locataires et les autres résidents,
- l'examen, par le ministère, de tous les règlements adoptés par la bande,

.../2

afin de déterminer si ces responsabilités et ces fonctions ont été acquittés conformément au droit, aux politiques établies et aux normes de compétence et d'équité généralement acceptées;

(2) sur l'administration de la bande depuis 1975, et notamment :

- déterminer s'il y a eu abus de pouvoir de la part des chefs ou des conseillers de la bande,

- déterminer si les chefs ou les conseillers de la bande se sont trouvés en situation de conflits d'intérêts et si ces conflits auraient pu ou auraient dû être évités;

- étudier les répercussions de ces pratiques, si elles ont eu lieu, sur les membres de la bande, les locataires et les autres résidents des réserves de la bande indienne de Westbank;

(3) sur les activités des locataires et des résidents des réserves de la bande indienne de Westbank en ce qui touche ladite bande, son conseil et ses membres, et notamment :

- déterminer si ces locataires et ces résidents se sont acquittés de leurs obligations envers l'État et la bande,

- déterminer si les activités des locataires et des résidents ont contribué à provoquer des tensions et des conflits avec la bande; et

(4) afin de recommander au besoin des modifications à la Loi sur les Indiens en ce qui concerne la gestion des terres, des deniers et des règlements des Indiens, ou aux politiques et aux méthodes du MAINC en la matière, ou des solutions à des problèmes particuliers, lesquelles seront compatibles avec la politique établie du gouvernement visant à soutenir et à renforcer l'autonomie gouvernementale des Indiens sur leurs propres terres.

Le Comité recommande également

a) que le commissaire soit autorisé

i) à adopter les méthodes et les procédures qu'il considère les plus indiquées à l'égard de la conduite de l'enquête et à tenir audience au Canada au moment et aux endroits qu'il jugera opportuns;

ii) à recourir, lorsqu'il le jugera nécessaire ou souhaitable, aux services de personnel et de conseillers dont les taux de rémunération et de remboursement devront être approuvés par le Conseil du Trésor;

iii) à recourir, comme le prévoit l'article 11 de la Loi sur les enquêtes, aux services d'experts et d'autres personnes dont les taux de rémunération et de remboursement devront être approuvés par le Conseil du Trésor;

iv) à louer des bureaux et des installations pour les fins de la Commission, conformément à la politique du Conseil du Trésor; et

b) que soit ordonné au commissaire de présenter au Gouverneur en conseil, au plus tard le 30 juin 1987, un rapport comprenant ses conclusions et ses recommandations, et de remettre ses documents et ses dossiers au greffier du Conseil privé le plus tôt possible après la fin de l'enquête.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

Audiences

DATE	LIEU
1986	
12–14 novembre	Westbank (C.-B.)
17–20 novembre	Westbank (C.-B.)
8–12 décembre	Vancouver (C.-B.)
1987	
2–6 février	Westbank (C.-B.)
9–13 février	Westbank (C.-B.)
16–19 février	Westbank (C.-B.)
4–6 mars	Vancouver (C.-B.)
9–13 mars	Vancouver (C.-B.)
24–27 mars	Vancouver (C.-B.)
30 mars-2 avril	Westbank (C.-B.)
6–10 avril	Westbank (C.-B.)
11–15 mai	Vancouver (C.-B.)
19–22 mai	Westbank (C.-B.)
25–29 mai	Westbank (C.-B.)
1–5 juin	Westbank (C.-B.)
8–10 juin	Westbank (C.-B.)
22, 24, 25 et 30 juin	Vancouver (C.-B.)
2 juillet	Vancouver (C.-B.)
11–12 août	Westbank (C.-B.)
18–21 août	Vancouver (C.-B.)
24, 26–28 août	Vancouver (C.-B.)

Nombre total de jours d'audience : 84

Nombre total de pièces soumises : 225

Nombre total de témoins : 67

Témoins et autres personnes qui on comparu devant la Commission

Membres de la bande indienne de Westbank

Barbara Coble
Harold J. Derickson
Richard N. Derickson
David Derrickson
Larry A. Derrickson
Ronald M. Derrickson
Rose Derrickson
Brian D. Eli
Mary A. Eli
Millie Jack
Chef Robert Louie
Roxanne Lindley
Thomas Lindley
George Michele
Bruce Swite
Lucy W.E. Swite

Exploitants de parcs pour maisons mobiles

Jack E. Alexander
Leonard R. Crosby
Nicholas Dachyshyn
Donald A. Lauriault
James B. Lidster
T. Darcy O'Keefe
John K. Ross
Val Spring
Henriette York
Ted Zelmer

Hommes d'affaires et membres de professions libérales

Andrew T. Archondous
Victor N. Davies
Gordon F. Dixon
Mervin G. Fiessel
Nicholas Kayban
Ward A. Kiehlbauch
Beverly P. Kingsbury
H. Grant Maddock
Dudley A. Pritchard
Edward C. Ross
Robert M. Turik
Derril T. Warren

Ex-responsables et responsables actuels du ministère des Affaires indiennes

M. Owen A.J. Anderson
Peter J.F. Clark
Frederic R. Drummie
Donald K. Goodwin
Ernest E. Hobbs
H. Alexander McDougal
Donna Moroz
Denis Novak
L. Myler Savill
Arthur S. Silverman
David G. Sparks
Gabor Szalay
Gordon C. Van der Sar
Frederick J. Walchli

Vérificateurs, experts-comptables et dirigeants de la Norbanque

Kevin E. Berry, C.A.
Martin G. Fortier
Daniel T. Hopkins
William D. Kinsey, C.A.
Patrick J. Lett, C.A.
Harold B. McBain
Donald A. Pettman, C.A.

Autres

Claire B. Eraut — First Citizens' Fund (C.-B.)
Linda Grover — employée de la bande indienne de Westbank
Sgt Leonard H. Nyland — GRC
Donald I.F. MacSween — Ministère de la Voirie de la C.-B.
Sénateur Leonard S. Marchand
Robert Sam — First Citizens' Fund (C.-B.)
Norman Schwartz — Administrateur de la bande indienne de Westbank
Barbara Shmigelsky — Ex-employée de la bande indienne de Westbank
Sgt Brian H. Vance — GRC

Mémoires soumis aux termes de la Partie IV	Mémoires définitifs soumis
Chef Clarence "Manny" Jules	Cecil O.D. Branson, C.R.
William D. Kinsey, C.A.	Leonard R. Crosby
Chef Robert Louie	P. John Landry
Chef Joe Mathias	John A. McAfee
Chef Sophie Pierre	John S. Maguire
Chef Paul Sam	John F. Rowan, C.R.
	Duncan W. Shaw, C.R.

Avocats présents

Commission d'enquête	John F. Rowan, C.R. Donald M. Smith D. Geoffrey Cowper
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	Duncan W. Shaw, C.R. P. John Landry
F.J. Walchli, ancien-directeur général régional, ministère des Affaires indiennes	Cecil O.D. Branson, C.R.
Bande indienne de Westbank	John S. Maguire
Ancien conseil de la bande indienne de Westbank	John A. McAfee
Touche Ross Ltd., liquidateurs de la Norbanque	Frederick H. Herbert, C.R. Sharon L. Fugman

Personnel de la Commission

Commissaire	John E. Hall, C.R.
Avocats	John F. Rowan, C.R. Donald M. Smith D. Geoffrey Cowper
Experts	William D. Kinsey, C.A. — Comptable enquêteur John R.D. Iwanson — Enquêteur
Administration	Maureen E. Cowin — Secrétaire de direction John T. Laurillard — Agent responsable des audiences Lise M.M. Carrière — Secrétaire
Préparation du rapport	Mary Ann Allen, Marguerite Côté, Marie Dionne, Paul Ollivier, Jean Wilson